

**PROSSEGUINDO O TEMA DAS CAUTELAS PARA O FINAL DE  
GOVERNO EM NÍVEL FEDERAL – A NOVA LEI ELEITORAL**

**Prof. Carlos Pinto Coelho Motta**

*Mestre em Direito Público pela UFPE. Doutor em Direito Administrativo pela PUC/SP. Professor Adjunto do Departamento de Direito Público da UFRN. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Potiguar. Advogado em Natal/RN.*

Aproxima-se o período eleitoral, e intensificam-se as dúvidas acerca do comportamento dos dirigentes públicos nessa contingência. Surgem naturais indagações sobre as providências a serem tomadas nesse término de mandatos governamentais; sobre o que é permitido, ou não, pelo princípio da legalidade. Recrudescem os questionamentos sobre a freqüentemente imponderável faixa de discricionariedade dos agentes públicos.

Sobre o tema, escrevemos um artigo específico – *Cautelas para o final de governo em nível federal* – onde, entre outros pontos de atenção, abordamos dispositivos da Lei eleitoral, 9.504/97. Essa Lei, conforme foi analisado, oferece em seu art. 73 e respectivos incisos diretrizes bastante concretas sobre vedações aos agentes públicos nos meses que antecedem a eleição.

Todavia, em 10 de maio de 2006 foi sancionada a Lei 11.300, que “*dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.*”

Ao que tudo indica, a intenção específica do legislador, ao elaborar o diploma normativo em questão, terá sido oferecer uma resposta institucional a uma série de irregularidades e abusos recentemente detectados e amplamente denunciados pela mídia. Lembre-se, a propósito, a acertada análise do insigne Carlos Maximiliano, em sua clássica obra *Hermenêutica e aplicação do Direito*:

*“Se fôssemos, a rigor, buscar a intenção ocasional, precípua, do legislador, o encontraríamos visando horizonte estreito, um conjunto de*

*fatos concretos bastante limitado. Quase sempre a lei tem por fundamento um abuso recente; os seus prolatores foram sugestionados por fatos isolados, nitidamente determinados, que impressionaram a opinião, embora a linguagem mantenha o tom de idéias gerais, preceito amplo.”<sup>1</sup>*

Entretanto, com a sanção da aludida Lei 11.300/06, colocaram-se, de imediato, sérias dúvidas sobre sua aplicabilidade temporal. Impunha-se, sobretudo, a consideração da própria letra constitucional. Diz o art. 16 da Carta Magna:

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

O Tribunal Superior Eleitoral, para solucionar essa pendência, realizou Sessão Administrativa (57<sup>a</sup>. Sessão, de 23 de maio de 2006), sob a presidência do Ministro Marco Aurélio e com a presença dos Ministros Cezar Peluso, Carlos Ayres Britto, Cesar Asfor Rocha, José Delgado, Caputo Bastos e Gerardo Grossi, bem como do Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Antonio Fernando Souza. Nessa importante reunião, em observância do disposto no art. 2º da Lei 11.300/2006, sob a relatoria do Ministro Gerardo Grossi, o TSE procedeu ao cotejo da lei nova com a Lei 9.504/97, tendo em vista deliberar – ante o disposto no art. 16 da Constituição Federal – sobre sua aplicabilidade às eleições de 2006. A partir dessa deliberação, poder-se-ão promover as alterações das resoluções já editadas.

O quadro a seguir permite visualizar sinteticamente as decisões do Tribunal:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 26.

<sup>2</sup> Quadro elaborado a partir da Ata da 57<sup>a</sup>. Sessão do TSE, em 23/5/06 – Sessão Administrativa.

## APLICABILIDADE DOS DISPOSITIVOS DA LEI 11.300/06 À PRÓXIMA ELEIÇÃO

| DISPOSITIVO   | SÍNTESE DO CONTEÚDO  | DECISÃO       | ACORDO  |
|---------------|--|---------------|---|
| Art. 17-A     | Até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral a lei fixará o limite dos gastos de campanha para cada cargo; não sendo editada lei até essa data, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará publicidade.   | NÃO APLICÁVEL | Por maioria, vencidos 3 ministros                   |
| Art. 18       | No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos por cargo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do Artigo 17-A desta Lei.  | NÃO APLICÁVEL | Por maioria, vencidos 3 Ministros                   |
| Art. 21       | O candidato é solidariamente responsável com o administrador financeiro de sua campanha (art. 20) pela veracidade das informações financeiras/ contábeis da mesma, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.   | APLICÁVEL     | Sem discrepância                                    |
| Art. 22, § 3º | O caput obriga a abertura de conta bancária específica para a campanha. Gastos eleitorais que não provenham dessa conta implicam a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato. Comprovado abuso de poder econômico: é cancelado registro da candidatura ou cassado o diploma.   | APLICÁVEL     | Sem discrepância                                    |
| Art. 22, § 4º | Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no Artigo 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990   | APLICÁVEL     | Sem discrepância                                    |
| Art. 23, § 4º | As doações de recursos financeiros somente serão efetuadas na conta (art. 22) da campanha, por meio de: I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; II - depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo (10% dos rendimentos brutos da pessoa física no ano anterior).  | APLICÁVEL     | Por maioria, vencidos o Min. Relator e o Presidente |
| Art. 23, § 5º | Vedadas quaisquer doações em dinheiro, troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.  | APLICÁVEL     | Por maioria, vencido o Min. Relator                 |
| Art. 24       | Vedado receber doações de vários tipos de entidades, inclusive publicidade, acrescentando-se: VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público  | APLICÁVEL     | Por maioria, vencidos Relator e Presidente          |
| Art. 26       | Considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; XVII - produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral. Revogados os incs. XI e XIII.   | APLICÁVEL     | Sem discrepância                                    |
| Art. 28       | Partidos, coligações e candidatos são obrigados, na campanha, a divulgar pela internet, nos dias 6/8 e 6/9, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para a campanha, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim; nomes dos doadores, valores doados, ficam para a prestação de contas final (incs. III e IV do Artigo 29). | APLICÁVEL     | Por maioria, vencidos Relator e Presidente          |
| Art. 30, § 1º | A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até oito dias antes da diplomação.  | APLICÁVEL     | Sem discrepância                                    |
| Art. 30-A     | Partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, com fatos e provas, pedindo investigação judicial para apurar condutas em desacordo com esta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.  | APLICÁVEL     | Sem discrepância                                    |

|                  |   |   |                                       |
|------------------|---|---|---------------------------------------|
| Art. 30-A, § 1º  | Na apuração, aplicar-se-á o procedimento previsto no Artigo 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.   | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 30-A, § 2º  | Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, será negado diploma ao candidato, ou cassado.  | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 35-A        | Vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do 15º dia anterior até as 18 horas do dia do pleito.  | Assentada administrativamente a inconstitucionalidade | Por maioria, vencido 1 Ministro       |
| Art. 37          | Vedada propaganda de qualquer natureza: pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas, assemelhados, nos bens pertencentes ao Poder Público ou cujo uso dependa de cessão ou permissão; e nos de uso comum, postes de iluminação, sinalização, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos.   | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 37, § 1º    | Após notificação e comprovação de infringência do caput, o responsável obriga-se a restaurar o bem. Caso não o faça no prazo: multa no valor de dois mil a oito mil reais.  | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 39, § 4º    | Comícios, utilização de aparelhagem de sonorização fixa: são permitidas no horário compreendido entre as 8 e as 24 horas.   | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 39, § 5º    | Crimes no dia da eleição, acrescentando: II - arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna; III - qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou candidatos - publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário.  | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 39, § 6º    | Vedada na campanha a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas - bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.   | APLICÁVEL   | Por maioria, contra o voto do Relator |
| Art. 39, § 7º    | Proibidos: showmício e assemelhados, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral.  | APLICÁVEL   | Por maioria, contra o voto do Relator |
| Art. 39, § 8º    | Vedada a propaganda por outdoors, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, coligações e candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIRs.   | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 43          | Permitida, até a antevéspera das eleições: propaganda paga, na imprensa escrita. Espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido ou coligação; 1/8 de página de jornal padrão e 1/4 de página de revista ou tablóide.   | APLICÁVEL   | Por maioria, contra o voto do Relator |
| Art. 43, § único | Multa por inobservância, aplicável aos responsáveis pelos veículos de divulgação, partidos, coligações, candidatos: de mil a dez mil reais, ou equivalente ao da propaganda paga, se este for maior.  | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 45, § 1º    | A partir do resultado da convenção, vedado às emissoras transmitir programa apresentado / comentado por candidato escolhido em convenção.   | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 47, § 3º    | Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.  | NÃO APLICÁVEL   | Por maioria, vencidos 2 Ministros     |
| Art. 53, § 10    | Em ano de eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |
| Art. 94-A        | Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos Tribunais Eleitorais: I - fornecer informações na área  | APLICÁVEL   | Sem discrepância                      |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | de sua competência; II - ceder funcionários no período de 3 meses antes a 3 meses depois de cada eleição. |  |  |
|--|---|--|--|

O trabalho dos Ministros do TSE revelou aspectos salutares da nova legislação.<sup>3</sup> Por exemplo, julgaram imediatamente aplicável o § 4º, acrescentado ao art. 28 da Lei 9.504/97 (Lei eleitoral), que dispõe sobre a prestação de contas dos candidatos. Como bem analisou Carlos Maximiliano, a lei vem ao encaixe do “abusos recentes” – e será, no mínimo, apazível ver os detentores das famigeradas “caixas-dois” e “lavanderias de dinheiro”, doravante, obrigados a prestar contas de seus gastos eleitorais *pela internet*, introduzindo assim novo e necessário fator de transparência nas contas eleitorais.

Os ministros consideraram, todavia, inaplicáveis para as eleições de 2006 três dispositivos da Lei 11.300/06: os arts. 17-A e 18, que tratam da limitação dos gastos de campanha; e o art. 47, § 3º, que define as legendas, com representação na Câmara, que têm direito à propaganda gratuita no rádio e na TV.

Conforme resumido no quadro, o art. 17-A exigia que uma lei a ser editada até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral fixasse o limite dos gastos de campanha, para os cargos em disputa. Na falta de tal lei, cada partido estabeleceria, então, o limite. O Relator, Ministro Gerardo Grossi, entendeu que o artigo é inaplicável às eleições próximas, porque, ao interferir em matéria de despesas de campanha, o próprio processo eleitoral restaria alterado – o que ofenderia frontalmente o mencionado art. 16 da Constituição Federal. O Presidente do TSE, Ministro Marco Aurélio, acompanhou o relator, reconhecendo a mudança substancial no processo e “o lado intransponível revelado pelo art. 16 da Constituição Federal.” Em consequência, o art. 18 da Lei 11.300/06 também não se aplicará às próximas eleições, em razão de sua vinculação ao art. 17-A.

Foi também designado como inaplicável em 2006 o art. 47, § 3º, segundo o qual a representação de cada partido na Câmara dos Deputados seria resultante da eleição. Atualmente, a representação válida é aquela existente no início da legislatura. A regra serve para garantir à legenda o direito à propaganda partidária gratuita em cadeia nacional de rádio e televisão.

Outro ponto positivo, a nosso ver, foi o Plenário do TSE ter julgado aplicáveis de imediato os §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do art. 39, que dispõem sobre a propaganda eleitoral. Ficou mantida a proibição da distribuição de brindes, como bonés, camisetas e chaveiros, cestas básicas e quaisquer bens que “possam proporcionar vantagem ao eleitor”. Ficou também a proibição da realização de *showmícios* e eventos similares para promover candidatos; e confirmada a vedação de propaganda eleitoral em outdoors.

<sup>3</sup> Dados obtidos no site [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br), sob o título “TSE considera aplicáveis em 2006 maioria das regras introduzidas pela minirreforma eleitoral”. Acessado em 25/5/06.

Observam-se implicações relevantes do novo texto para o comportamento administrativo dos atuais dirigentes públicos, com reflexos específicos na área de licitações e contratos.

Veja-se, notadamente, a nova redação do art. 37 e seu § 1º, que registra marcante vedação. Nos bens (i) *pertencentes ao Poder Público*; ou (ii) cujo uso dependa de *cessão ou permissão*; ou ainda (iii) nos bens de *uso comum* – está vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados. O texto legal dá fartos exemplos de equipamentos urbanos que via de regra, em época de eleição, sofrem avarias e são os mais comprometidos com a afixação de propaganda: postes de iluminação e sinalização, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus etc.

Também o art. 73 do diploma eleitoral, em seu § 10, proíbe, em ano de eleição, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. As exceções admitidas contemplam os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou, ainda, programas sociais autorizados por lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. A Lei explicita que tais casos poderão ser acompanhados em sua execução financeira e administrativa pelo Ministério Público.

Quanto a doações em dinheiro (ponto sensível nas campanhas...) o Tribunal também decidiu manter os §§ 4º e 5º do art. 23, que dispõe sobre as doações de pessoas físicas às campanhas eleitorais. Ficaram assim proibidas quaisquer doações em dinheiro de pessoas físicas para candidatos. Essa modalidade de doação era válida anteriormente, desde que feita com recibo.

Outros pontos de interesse: no art. 21, a responsabilidade solidária do candidato com o administrador financeiro de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas; no art. 22, §§ 3º e 4º, sanções ao uso irregular de recursos e ao abuso do poder econômico; no art. 24, novas categorias de entidades que ficam proibidas de doar recursos.

São previsíveis algumas dificuldades inerentes à interpretação e operacionalização do novo texto legislativo. Para citar apenas um exemplo, diretamente perceptível, destacaríamos, no referido § 10 do art. 73, a expressão “benefícios”. É de se observar que o conceito de “benefício” possui diferentes conotações, vinculadas, respectivamente, ao direito comercial, constitucional, administrativo, previdenciário, civil... Portanto, a gama de interpretações é extensa.

Cumpriria, pois, ao agente público em término de mandato acautelar-se com relação aos dispositivos apontados, evitando infringi-los, no sentido de elidir ou minorar futuros questionamentos, denúncias ou mesmo ações judiciais.

#### Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. PROSSEGUINDO O TEMA DAS CAUTELAS PARA O FINAL DE GOVERNO EM NÍVEL FEDERAL – A NOVA LEI ELEITORAL. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º. 15, julho/agosto/setembro, 2008. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

- 1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
- 2) A REDE - Revista Eletrônica de Direito do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-187X**
- 3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: [reded@direitodoestado.com.br](mailto:reded@direitodoestado.com.br)

A REDE publica exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser fornecidos em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho e da qualificação do autor, constando na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

#### Publicação Impressa:

Informação não disponível.