

**ABUSO DE PODER E CONTROLE DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS DE  
PARTIDOS E CANDIDATOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS:  
Estudo da eficácia das normas que regem a arrecadação, a aplicação de  
recursos e a prestação de contas de campanha eleitoral no ordenamento jurídico  
brasileiro**

**SÍDIA MARIA PORTO LIMA**

Bacharel em Direito pela UFPE. Especialista em Direito Administrativo e  
Constitucional pela UFPE. Mestra em Direito pela UFPE.

**ABUSO DE PODER E CONTROLE DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS DE  
PARTIDOS E CANDIDATOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS:  
Estudo da eficácia das normas que regem a arrecadação, a aplicação de  
recursos e a prestação de contas de campanha eleitoral no ordenamento jurídico  
brasileiro**

**RECIFE**

**2004**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
Faculdade de Direito do Recife  
Cursos de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado

Ata da Sessão de Arguição da Tese do (a) **Mestranda Sídia Maria Porto Lima** do Curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito do Recife do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco.

Aos dezesseis (16) dias do mês de junho do ano de dois mil e quatro às nove horas (9:00) horas na sala de aulas dos Cursos de Pós-Graduação desta Faculdade, reuniu-se a Comissão designada pelo Colegiado e aprovada pela Câmara de Pesquisa e Pós-Graduação a sessão pública de defesa de tese “**Abuso de Poder e Controle das Atividades Econômicas de Partidos e Candidatos nas Campanhas Eleitorais: estudo de eficácia das normas que regem a arrecadação, a aplicação de recursos e a prestação de campanha eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro**”, apresentado(a) pelo(a) aluno(a), **Sídia Maria Porto Lima**, concluiu os créditos exigidos para a obtenção do título de “**MESTRE (A) EM DIREITO**”, segundo encaminhamento da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco e segundo os registros constantes nos arquivos da Secretaria de Processamento de Dissertações e Teses da Pós-Graduação. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Prof.(a) Dr.(a) **Francisco Queiroz Bezerra Cavalcanti**, **Presidente da Banca Examinadora**, que foi constituída pelos seguintes Professores Doutores: **Ana Luisa Celino Coutinho**, Doutora da Universidade Federal da Paraíba; **Aurélio Agostinho da Bôaviagem**, Doutor da Universidade Federal de Pernambuco, **Geraldo de Oliveira Santos Neves** Doutor da Universidade Federal de Pernambuco, responsável pela orientação da dissertação. A Banca Examinadora tendo decidido aceitar a dissertação, passou à arguição pública do(a) candidato(a). Encerrados os trabalhos de arguição, os examinadores deram o parecer final sobre a dissertação, tendo atribuídas as seguintes menções:

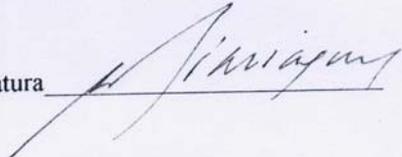
Prof.(a) Dr. (a) FRANCISCO QUEIROZ BEZERRA CAVALCANTI  
(Presidente da Banca Examinadora)

Menção APROVADA C/DISTINÇÃO assinatura 

Prof.(a) Dr.(a) ANA LUISA CELINO COUTINHO  
(1º Examinador)

Menção APROVADA C/DISTINÇÃO assinatura Ana Luisa Celino Coutinho

Prof. (a) Dr. (a) AURÉLIO AGOSTINHO DA BÔAVIAGEM  
(2º Examinador)

Menção APROVADA C/DISTINÇÃO assinatura 

## FICHA CATALOGRÁFICA

341.2841  
L 732 a

Lima, Sídia Maria Porto

Abuso de poder e controle das atividades econômicas de partidos e candidatos nas campanhas eleitorais: Estudo da eficácia das normas que regem a arrecadação, aplicação de recursos e prestação de contas de campanha eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro/

Sídia Maria Porto Lima - Recife: A Autora, 2004.

222 f.

Orientador: Geraldo de Oliveira Santos Neves

Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco. CCJ. Direito, 2004.

Inclui bibliografia.

1. Direito Eleitoral - Prestação de Contas. 2. Poder Econômico, Abuso. 3. Campanha Eleitoral - Controle.  
I. Neves, Geraldo de Oliveira Santos. II. Título.

Ao meu querido esposo Flávio e às minhas  
filhas Bruna e Flávia, razões da minha  
existência.

*Se houvesse um povo de deuses, haveria de governar-se democraticamente. Um governo tão perfeito não convém aos homens.*

**(ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 84.)**

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AG - Agravo de instrumento

AGResp - Agravo Regimental em Recurso Especial

DJ - Diário da Justiça

DJU - Diário da Justiça da União

DOAR - Demonstração das Origens e Aplicação de Recursos

DOE - Diário Oficial do Estado

MS - Mandado de Segurança

PC - Prestação de Contas

PLS - Projeto de Lei do Senado

RAIME - Recurso em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

RE/REsp - Recurso Especial

REC/RCED - Recurso contra Expedição do Diploma

RJTSE - Revista de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral

RO/ PRO - Recurso Ordinário

SPCE - Sistema Informatizado de prestação de contas

TRE - Tribunal Regional Eleitoral

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UFIR - Unidade Fiscal de Referência

## RESUMO

Lima, Sídia Maria Porto. Abuso de poder e controle das atividades econômicas de partidos e candidatos nas campanhas eleitorais: Estudo da eficácia das normas que regem a arrecadação, aplicação de recursos e prestação de contas de campanha eleitoral. 2004. 225 f. Dissertação Mestrado - Centro de Ciências Jurídicas / Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

Este trabalho tem por objeto o estudo das normas que regem a arrecadação e a aplicação de recursos e a prestação de contas de campanha eleitoral no Brasil e o tratamento jurisprudencial que lhes vem sendo dispensado, com o objetivo de verificar a sua eficácia, no que diz respeito à fiscalização e ao controle do abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais. Para a fixação da importância do controle jurídico das campanhas, tornou-se necessária uma abordagem política dos problemas relacionados à legitimidade do poder e à liberdade de escolha dos representantes por parte do corpo eleitoral, com a esperança de que, em assim fazendo, fosse despertada a atenção dos leitores, também eleitores, para a necessidade de coibição a essa prática, questão importante, porém pouco abordada em nosso país. Também se fez necessário o estudo das mudanças ocorridas no Brasil, nas últimas décadas, do ponto de vista social e normativo, relacionadas à questão, possibilitando a observação dos avanços e retrocessos que vêm acompanhando a trajetória nacional no que diz respeito ao controle do abuso do poder econômico no processo eleitoral, seguido do estudo do tratamento jurídico desenvolvido em alguns Estados estrangeiros, a exemplo do Canadá, França, Espanha e Alemanha, para efeitos comparativos. A análise pormenorizada dos dispositivos que regem a arrecadação e a aplicação de recursos e prestação de contas de campanha eleitoral e da jurisprudência firmada pelos Tribunais Eleitorais pátrios foi desenvolvida com o objetivo de conhecer em profundidade esse mecanismo de controle, tal como se encontra atualmente previsto no ordenamento jurídico nacional, a fim de verificar o papel que representa (e que pode vir a representar), no controle do abuso do poder econômico nas eleições brasileiras. Ao final, foram formuladas conclusões sobre todo o estudo realizado, juntamente com algumas sugestões inevitáveis, visando conferir ao instituto da prestação de contas de campanha eleitoral maior eficácia, dentro do objetivo para o qual foi criado.

Palavras-chave: Poder econômico. Prestação de contas eleitorais.

Lima, Sídia Maria Porto. Power abuse and rendering of accounts of financial resources of political parties and candidates in electoral campaigns. Effectiveness study on the norms that rule the collection, application and rendering of resources of electoral campaign. 2004. 225f. Master Thesis – Law Department / Faculty of Law of Recife, Federal University of Pernambuco, Recife.

This academic work has for objective the study of the norms that conduct the collection and application of financial resources and the rendering of accounts of electoral campaign in Brazil as well as the way how brazilian courts of justice has used the leading cases in this related matters with the objective to verify the effectiveness of the currently mechanism dealing with the fiscalization and control of the abuse of the economic power in the electoral campaigns. For the setting of the importance of the legal control of the electoral campaigns, some previous political aspects of the related problems has been studied in this work, as the legitimacy of the power and the freedom of choice of the representatives trough the electoral body, for instance, forming the role of some sort of important questions that despite of being relevant is however still little studied in our country. Also if it made necessary the study of the occurred changes in Brazil, in the last decades, of the social and normative point of view, making possible the comment of the advances and retrocessions that come following the national trajectory in that it says respect to the control of this practical, followed of the study of the developed legal treatment in some foreign States, the example of Canada, France, Spain and Germany. The detailed analysis of the devices that conduct the collection and application of resources and rendering of accounts of electoral campaign and the jurisprudence firmmed for the electoral courts was developed with the objective to verify the effectiveness of this mechanism of control, such as it seems foreseen currently in the national legal system. To the end, conclusions on all the carried through study had been formulated, together with some inevitable suggestions, aiming at to confer to the institute of the rendering of accounts of electoral campaign bigger effectiveness, inside of the objective for which it was created.

Key words: Economic power. Electoral rendering of accounts.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
-------------------------	----

### **CAPÍTULO I - A COIBIÇÃO AO ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL**

1.1. A liberdade de escolha como pressuposto do regime democrático representativo .....	18
1.2. Uso e abuso do poder econômico nas eleições: onde cessa o exercício do direito e inicia-se o abuso .....	29
1.3. A relação poder político e dinheiro na realidade política brasileira.....	36
1.4. A coibição ao abuso do poder econômico na legislação brasileira: principais aspectos do panorama normativo nacional .....	43

### **CAPÍTULO II - O CONTROLE JURÍDICO DA MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS: UMA PREOCUPAÇÃO MUNDIAL**

2.1. Considerações iniciais .....	56
2.2. O controle jurídico das campanhas eleitorais no Canadá .....	58
2.3. O sistema espanhol .....	63
2.4. A França e a Lei de 29 de janeiro de 1993 ("Lei para a prevenção da corrupção e da transparência da vida econômica e dos procedimentos públicos") .....	70
2.5. A legislação alemã .....	73

### **CAPÍTULO III - A PRESTAÇÃO DE CONTAS E O CONTROLE DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL**

3.1. Evolução das normas relativas ao controle da movimentação de recursos de campanha eleitoral de partidos políticos e candidatos.....	76
3.2. Responsabilidade de candidatos e partidos políticos .....	85
3.3. Disciplina normativa da arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais .....	89
3.3.1. As receitas de campanha .....	90

3.3.1.1. Limite de doações para pessoas físicas e jurídicas .....	94
3.3.1.2. Fontes vedadas .....	95
3.3.1.3. Período de arrecadação .....	101
3.3.2. Os gastos eleitorais: classificação e limites .....	102

## **CAPÍTULO IV - FORMALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS DE CANDIDATOS E COMITÊS FINANCEIROS DOS PARTIDOS**

4.1. Apresentação das prestações de contas à Justiça Eleitoral .....	106
4.1.1. Demonstrativos apresentados pelos candidatos .....	110
4.1.2. Demonstrativos apresentados pelos comitês financeiros.....	118
4.1.3. Documentos suplementares: extrato bancário e notas explicativas ....	120
4.2. Da análise .....	122
4.3. Dos recursos em prestações de contas de campanha eleitoral .....	127

## **CAPÍTULO V – A ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS E PRESTAÇÃO DE CONTAS NA LEI Nº 9.504/97 (“LEI DAS ELEIÇÕES”)**

5.1. O controle das campanhas eleitorais através das prestações de contas à Justiça Eleitoral: autonomia do instituto .....	131
5.1.1. Impedimento à diplomação dos eleitos .....	133
5.1.2. Cominação de multas .....	135
5.1.2.1. Extrapolação do limite de gastos pelos candidatos.....	135
5.1.2.2. Extrapolação do limite legal de doação por parte de particulares.....	136
5.1.3. Suspensão das cotas do Fundo Partidário.....	137
5.1.4. Inelegibilidade, cassação do registro ou do diploma.....	139
5.1.5. Proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público.....	142

**CAPÍTULO VI - APLICAÇÃO DAS NORMAS QUE DISCIPLINAM A  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL: TRATAMENTO  
JURISPRUDENCIAL**

6.1. Colocação do problema.....	144
6.2. Hipóteses de trabalho.....	146
6.3. Considerações metodológicas.....	148
6.4. Objeto de trabalho.....	151
6.4.1. Estudo referente à prestação de contas de candidato a Deputado Estadual nas eleições de 1998.....	151
6.4.2. Estudo referente à prestação de contas de candidato a Deputado Federal nas eleições de 2002.....	158
6.4.3. Análise qualitativa e quantitativa referente à apresentação e julgamento das prestações de contas dos candidatos às eleições realizadas nos anos de 1998 e 2002 .....	166
 <b>CAPÍTULO VII – CONCLUSÃO.....</b>	 180
 <b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	 190
<b>ANEXO .....</b>	<b>198</b>

## INTRODUÇÃO

A guarda dos direitos e garantias fundamentais, dentre os quais se incluem os direitos políticos encontra-se, no Brasil, sob a responsabilidade do Estado, a quem compete assegurar a soberania popular através do sufrágio universal e do voto direto e secreto, com igual valor para todos, o que se constitui, inclusive, preceito constitucional.

A realização de eleições periódicas para a escolha de representantes do povo para os cargos eletivos dos Poderes Legislativo e Executivo, faz parte da realidade nacional, de modo a vivenciar-se hoje, no Brasil, um indiscutível processo de redemocratização, em que os procedimentos eleitorais encontram-se formalmente assegurados.

Não obstante a adoção de um Estado Democrático de Direito, não é impertinente perquirir-se acerca da conquista de um dos ideais da democracia, erigido como um dos seus pilares desde que o povo assumiu a titularidade do poder político – a liberdade - baluarte da Revolução Francesa, movimento que marcou para sempre a história política da humanidade.

A liberdade política, ao contrário do que comumente se pensa, pressupõe muito mais do que a possibilidade de ida às urnas para, periodicamente, sufragar-se os votos em favor dos candidatos escolhidos. O ideal democrático situa-se na seara do próprio mecanismo interno de escolha que poderá estar, não obstante a aparente liberdade, profundamente comprometido.

A garantia da liberdade política, em toda a sua amplitude, é dever do Estado, o que justifica, plenamente, a sua interferência em uma área que, a princípio, estaria reservada aos particulares.

É indubitável o fato de que, no Brasil, a liberdade política vem sendo paulatinamente conquistada, à proporção que se aperfeiçoam as medidas legislativas e judiciais tendentes a esse fim. A conquista do aclamado ideal democrático, no entanto, está ainda muito distante.

A liberdade plena do eleitor nas escolhas de seus representantes poderá estar contaminada por fatores externos ilegítimos, posto que introduzidos de forma artificial no meio que o circunda, com o claro objetivo de induzir-lhe a vontade, de forma enganosa, maculando a sua liberdade. Dentre esses fatores, destaca-se o abuso do poder econômico por parte de candidatos e partidos, do qual decorre a quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais.

Essa interferência, embora faça parte da realidade dos Estados que adotam um regime democrático de governo, representa uma preocupação bastante antiga, sem deixar, no entanto, de ser um tema perfeitamente atual.

Como referido, o problema macula, seriamente, um dos ideais da democracia: a liberdade, materializada através da livre escolha dos representantes por parte do corpo eleitoral. Essa liberdade será considerada, para efeitos desse trabalho, não em seu sentido formal, de mera participação política, mas em sua essência, o que, em última análise, compromete a própria legitimidade do poder político, uma das questões mais profundamente debatidas no campo das ciências políticas e sociais.

Da intromissão do poder econômico na liberdade de escolha resulta, como não poderia ser diferente, a eleição de representantes ilegítimos, à medida que esses representantes não são produtos da vontade verdadeiramente livre dos representados, confundidos de forma cada vez mais sofisticada e sutil pela máquina eleitoral, azeitada por enormes somas de dinheiro. Como consequência última, observa-se um crescente afastamento entre as decisões políticas adotadas pelos representantes e as reais expectativas e necessidades dos seus destinatários, gerando uma crise de legitimidade evidente.

Essa é a questão motriz de todo o estudo que será desenvolvido ao longo do presente trabalho, razão pela qual encabeçará a abordagem do tema proposto. O assunto, no entanto, será tratado com a brevidade requerida, em decorrência de sua complexidade e posto não representar o cerne da problemática que se pretende enfrentar, a qual se situa no campo jurídico e não político.

O abuso do poder econômico nas eleições apresenta-se como uma preocupação mundial, de modo a verificar-se a existência de regras relativas ao controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas políticas na legislação de diversos Estados, a exemplo do Canadá, França, Espanha e Alemanha, que serão objeto de estudo no segundo capítulo.

A escolha desses Estados, para fins comparativos, se deu em razão dos esforços que vêm efetuando, nos últimos anos, no sentido do aperfeiçoamento dos sistemas de controle que adotam.

Embora se trate de realidades e momentos políticos diversos, motivo pelo qual não será recomendável qualquer tentativa de transposição, pura e simples, dos mecanismos jurídicos de controle adotados em outros países, para o ordenamento jurídico brasileiro, o estudo da legislação estrangeira se impõe, com a finalidade de abrir novas perspectivas para a solução dos problemas nacionais, a partir da análise da eficácia ou não de seus dispositivos.

Prática daninha à democracia, que sempre fez parte da realidade política nacional, o abuso do poder econômico nas eleições vem sendo combatido no Brasil através da promulgação de diversos diplomas normativos, cuja lenta evolução será estudada no início do terceiro capítulo deste trabalho.

Esses mecanismos de controle, que estabelecem regras que regem desde a propaganda eleitoral até a fiscalização das receitas e das despesas de campanha, tiveram sua supervisão atribuída, inicialmente, ao Tribunal de Contas da União, passando à responsabilidade da Justiça Eleitoral, no exercício de sua missão institucional de zelar pelas instituições democráticas.

A apuração e a qualificação das condutas praticadas em prol das candidaturas, como abuso do poder econômico, também se encontra ao encargo da Justiça Eleitoral, através dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral, de modo que todo o rito procedimental será, breve e oportunamente estudado, sobretudo para que se possa dimensionar, adequadamente, o papel representado pela prestação de contas de campanha eleitoral, como coadjuvante nessa missão.

Dentro desse objetivo, torna-se imprescindível o profundo conhecimento dos dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, mais conhecida como *Lei das Eleições*, a qual regulamentou por último a matéria, bem como das Resoluções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral para cada eleição que se seguiu, estabelecendo regras para a arrecadação e a utilização dos recursos econômicos e a obrigatoriedade de prestação de contas de campanha, por parte tanto de candidatos eleitos quanto não eleitos, e os partidos políticos a que pertencem, esses últimos através dos seus comitês financeiros, sob os moldes nela estabelecidos.

Antes, porém, torna-se necessária uma incursão no deslinde da difícil questão relativa à delimitação da tênue linha que separa o uso e o abuso do poder econômico nas eleições, de modo a esclarecer-se onde cessa o exercício do direito e inicia-se o abuso, destacando-se o tratamento jurídico que vem sendo dispensado aos casos que se apresentam ao Tribunal Superior Eleitoral.

A prestação de contas de campanha eleitoral, assim como as normas que disciplinam a movimentação de recursos econômicos durante as campanhas, não vêm sendo tratadas com a seriedade que o assunto requer, seja pelos seus elaboradores (diga-se de passagem, também destinatários), seja pelos seus aplicadores e intérpretes (Justiça Eleitoral), seja pelos estudiosos da Ciência Política e do Direito Eleitoral.

O objeto do presente trabalho encontra-se circunscrito, exatamente, ao estudo desse mecanismo de fiscalização e controle, tão desprestigiado e, até, ridicularizado pela sociedade em geral, embora concebido, originariamente, com a nobre finalidade (ao menos do ponto de vista formal), de regular e emprestar transparência às campanhas eleitorais, instruindo as ações que visam punir e afastar dos cargos eletivos os praticantes de condutas abusivas do poder econômico em suas campanhas.

Por essa razão, os terceiro e quarto capítulos serão totalmente dedicados ao estudo da Prestação de Contas de Campanha, oportunidade em que são amplamente comentados todos os dispositivos da Lei nº 9.504/97 e das Resoluções do

Tribunal Superior Eleitoral relacionados à movimentação de recursos econômicos em prol das campanhas e prestação de contas ao Órgão da Justiça Eleitoral responsável pelo registro da candidatura respectiva.

A não observância dessas regras pode resultar em conseqüências que vão desde a cominação de multas, cassação do registro ou diploma, até a declaração da inelegibilidade dos infratores, candidatos ou não, a cargos eletivos. Tais sanções, que vêm conferir uma certa autonomia ao instituto, serão estudadas no quinto capítulo.

Verifica-se, ainda, a importância do conhecimento de todo o procedimento de análise das prestações de contas, o que apenas será possível através do estudo dos demonstrativos que as compõem, assim como do trâmite a que estão sujeitos os correspondentes processos, na estrutura do Judiciário Eleitoral.

**A análise da eficácia dos dispositivos relativos ao controle da movimentação de recursos econômicos nas campanhas eleitorais, no Brasil, é desenvolvida através do estudo de diversos acórdãos lavrados pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>1</sup>, e pelos Tribunais Regionais Eleitorais distribuídos por todos os Estados brasileiros, referidos à medida que se analisam os dispositivos normativos relativos à matéria, com destaque para a atuação do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, no que diz respeito à análise e julgamento das prestações de contas de candidatos às campanhas eleitorais de 1998 e 2002, oportunidade em que serão também considerados os pareceres emitidos pela unidade responsável pela análise técnica das contas apresentadas. Através desse estudo pormenorizado, realizado no sexto capítulo, tornar-se-á possível o conhecimento das exigências normativas contidas, atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, possibilitando a posterior avaliação das suas falhas, assim como dos seus pontos fortes, facilitando a compreensão do tratamento jurídico que vem sendo dispensado aos casos que são submetidos à Justiça Eleitoral, o que será objeto de estudo, no sexto capítulo.**

Ainda nessa parte do trabalho é realizado um levantamento numérico a respeito das prestações de contas das referidas eleições, considerando-se, entre outros aspectos, as infrações cometidas e sanções aplicadas por aquele Órgão da Justiça Eleitoral, escolhido face à menor dificuldade na análise da totalidade dos

---

<sup>1</sup> Com o objetivo de facilitar o acesso do leitor aos principais posicionamentos adotados pelo Tribunal Superior Eleitoral com relação aos assuntos aqui estudados, as ementas dos acórdãos referidos ao longo do texto encontram-se em anexo, ao final do presente trabalho. Os votos correspondentes, no entanto, não acompanham as decisões, uma vez que, embora bastante elucidativos incluem, muitas vezes, matéria diversa, cujo conhecimento é dispensável dentro da finalidade proposta.

processos de prestações de contas apresentados pelos candidatos às eleições de 1998 e em mais de 50% das prestações de contas relativas às eleições de 2002, análise essa realizada com a finalidade de bem retratar o tratamento jurídico que vem sendo dispensado às prestações de contas de campanha eleitoral, nas últimas eleições, no Estado de Pernambuco.

As prestações de contas relativas às eleições de 2000 foram julgadas, originariamente, pelos Juízes Eleitorais, em primeiro grau de jurisdição, de modo que não serão objeto de análise, em função da grande dificuldade para a generalização dos julgamentos, objetivo que aqui se intenta atingir.

A bibliografia nacional a respeito do tema central apresenta-se bastante escassa, limitando-se, no mais das vezes, a comentários óbvios a respeito dos dispositivos que regem a movimentação de recursos e prestação de contas de campanha, de modo que o presente estudo foi desenvolvido com base, sobretudo, na análise das legislações brasileira e estrangeira, das decisões judiciais nacionais e da experiência vivida pela autora, por ocasião de sua participação na análise técnica das prestações de contas nos pleitos de 1994 a 2000, quando em lotação na Seção de Auditoria da Coordenadoria de Controle Interno do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

Ao final, são formuladas conclusões sobre todo o estudo realizado, juntamente com algumas sugestões inevitáveis, a fim de conferir ao instituto da prestação de contas de campanha, uma maior eficácia, dentro do objetivo para o qual foi criado.

## **CAPÍTULO I - A COIBIÇÃO AO ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO PROCESSO ELEITORAL**

---

## 1.1. A liberdade de escolha como pressuposto do regime democrático representativo

Nessa primeira aproximação do problema serão abordadas questões de extrema complexidade, tais como a liberdade e a autonomia da vontade, sob uma perspectiva político-sociológica, e a regra da maioria, como forma de aferição das escolhas político-eleitorais. Esse estudo, no entanto, será efetuado de forma extremamente breve e na exata medida em que essa abordagem se apresente como necessária à compreensão da importância do papel exercido pelo Estado Democrático na garantia, não apenas formal, da lisura do processo eleitoral.

A clássica democracia ateniense, em que os próprios cidadãos participavam diretamente da formação da vontade política, deliberando a respeito das chamadas "questões de Estado", embora erigida por Rousseau como a única forma de expressar fielmente a vontade do povo (uma vez que, de acordo com seu entendimento, a vontade não se representa),<sup>2</sup> foi substituída pela democracia do tipo indireta, através do sistema representativo, que se apresentou como a melhor alternativa para a organização democrática do poder no Estado Moderno, face a fatores como a crescente complexidade da sociedade e o paulatino afastamento do homem das questões políticas.<sup>3</sup>

A palavra democracia vem dominando a linguagem política mundial desde o século XIX, podendo afirmar-se ser “raro o governo, a sociedade ou o Estado que não se proclamem democráticos”.<sup>4</sup> A democracia constitui-se, portanto, no sistema de governo adotado, nos dias atuais, por quase todos os Estados dentre os quais se inclui o Brasil que passou a enunciar-lo formalmente, na Carta Política de 1934<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antônio de Pádua Dadesi. São Paulo: Martins Fontes, 3ª Edição, 1996, pp. 112-116.

<sup>3</sup> Conveniente lembrar que mesmo a tão exaltada democracia dos antigos encontra-se sujeita a severas críticas. A principal delas, talvez, relacione-se à exclusão dos escravos, que constituíam a esmagadora maioria da população, das decisões políticas tomadas, a final, por uma minoria de cidadãos livres com direito à participação nas assembleias. Tal fato fazia com que a democracia ateniense não passasse de uma oligarquia democrática. A idéia, porém, como modelo, não deve ser desprezada.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 10ª Edição, 2001, p. 267.

<sup>5</sup> O art. 2º da Constituição Federal de 16 de julho de 1934, assim previa "Todos os poderes emanam do povo, e em nome dele são exercidos". O preâmbulo dessa Constituição apresenta o seguinte texto: "Nós, os representantes do Povo Brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléa

Embora o sistema democrático representativo permaneça formalizado no texto da atual Carta Política brasileira de 1988, afigura-se essencial para a concreção desse sistema, a observância ao princípio da igualdade jurídica entre todos os pretendentes aos cargos eletivos, traduzida através da correspondência de oportunidades de participação no processo de formação da vontade dos eleitores, a fim de que as escolhas realizadas sejam o resultado da deliberação, plenamente livre, dos representados.

Como corolário dessa liberdade, tem-se que as decisões políticas, por sua vez, aproximar-se-iam, o mais possível, da vontade dos próprios representados.

Em busca da concretização desse ideal apresenta-se como indispensável no processo eleitoral, portanto, a garantia dessa liberdade (em sentido valorativo), que passou a ser, no Estado Social, de responsabilidade do próprio Estado. Ao Estado compete, através dos órgãos que o integram, encontrar a melhor forma de assegurá-la, não apenas sob o seu aspecto meramente formal, de comparecimento às urnas, mas da forma mais ampla possível, ao preservar as escolhas individuais das interferências externas, capazes de macular a própria autonomia da vontade dos eleitores.

Dentre essas interferências, incluem-se as ações de grupos economicamente poderosos que representam os interesses de minorias as quais, embora não comunguem das mesmas necessidades e aspirações do povo considerado em sua maioria, dispõem de recursos que poderão enganar e persuadir as escolhas eleitorais, resultando na instauração de uma democracia oligárquica, em que o ideal democrático de participação popular na formação da vontade do Estado não encontre lugar.

A expressão desse ideal pode ser comparada à vontade geral, preconizada por Rousseau, em seu *Contrato Social*. Para que melhor se apreenda a importância da liberdade de escolha por parte dos representados no que diz respeito à

---

Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem estar social e econômico, decretamos e promulgados o seguinte:..."

legitimidade das decisões políticas nas democracias representativas, bem como a utilização do sufrágio como instrumento para a operacionalização desse sistema, muito contribui o estudo dessa obra, cujas principais idéias passa-se a discutir.

Muito tem sido dito e especulado a respeito da vontade geral, enunciada por Rousseau, chegando-se inclusive a taxá-la de “verdadeira metafísica”, para não dizer “teologia”.<sup>6</sup> Essa concepção coloca a vontade geral como algo irrealizável no plano fático.

Para Rousseau, a vontade geral não era, simplesmente, a adição de vontades particulares, nem tampouco da vontade da maioria. Ela se encontrava sempre voltada para o interesse geral e não ao interesse particular, identificando a diferença substancial, de natureza, existente entre eles. O homem social procura e quer o interesse geral, posto que obedecer ao povo em conjunto (ao soberano) é ser livre.

A vontade geral é o exercício da soberania, sendo sempre reta e tendente à utilidade pública. A vontade geral cria as leis, as quais, no entanto, não devem tratar sobre interesses particulares, mas sobre interesses gerais. Daí que “o único poder legítimo é o poder que exerce o princípio da legitimidade como tal e a idéia da própria lei sobre as vontades individuais”.<sup>7</sup>

Rousseau, no entanto, adverte a respeito da falibilidade da vontade geral, nos seguintes termos:

Decorre do exposto que a vontade geral é invariavelmente reta e tende sempre à utilidade pública, mas daí não se segue que as deliberações do povo tenham a mesma retidão. Deseja-se sempre o próprio bem, mas não é sempre que se pode encontrá-lo. Nunca se corrompe o povo, mas com freqüência o enganam, e só então ele parece desejar o mal.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> CHEVALLIER, JEAN-JACQUES. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. Tradução de Lydia Cristina. Rio de Janeiro: AGIR, 8ª Edição, 1999, p.166.

<sup>7</sup> CASSIRER, Ernst. *A Questão Jean-Jacques Rousseau*. Tradução de Erlon José Paschoal, Jézio Gutierre. São Paulo: Editora UNESP, 1999, p. 59.

<sup>8</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antônio de Pádua Dadesi. São Paulo: Martins Fontes, 3ª Edição, 1996, p. 37.

Esse trecho da obra em comento vem sugerir que, nem sempre, as deliberações são legítimas, no sentido de que a decisão corresponda às expectativas de seus destinatários coletivamente considerados, uma vez que a vontade da qual emanaram tais deliberações, pode estar “contaminada” por vontades parciais outras (como dos grupos econômicos supra-referidos), desvirtuando a vontade geral que, nesses casos, apesar de fruto de deliberação coletiva, não teve enunciado o seu verdadeiro teor.

Foi Rousseau quem lançou a idéia que ficou conhecida mais tarde como “liberdade positiva” (definição clássica de liberdade), segundo a qual o homem só deve obediência a si mesmo, ou seja, só é obrigado a obedecer às leis que ele mesmo estabeleceu. Autonomia, para Rousseau, se constitui, assim, na capacidade de dar-se leis a si próprio e, em decorrência deste fato, ser livre.

A liberdade positiva, descrita dessa forma, seria aquela situação em que o sujeito tem a possibilidade de tomar suas próprias decisões sem que essas sejam determinadas pela vontade de terceiros. É o que se entende também por *autodeterminação*. Encontra-se relacionada à capacidade do indivíduo se dirigir a determinado objetivo, de forma a levar em consideração apenas as suas próprias convicções, as suas próprias idéias, os seus próprios valores.

Enquanto a liberdade negativa está mais próxima das vontades individuais, a liberdade como autodeterminação, relaciona-se mais intimamente com a vontade coletiva, de modo que, geralmente, encontram-se referências à liberdade negativa como “liberdade em face do Estado” e a liberdade positiva como “liberdade do Estado”, levando em consideração uma concepção orgânica da sociedade.<sup>9</sup>

A real dificuldade está em saber-se se a vontade foi ou não determinada por si mesma, ou seja, se houve ou não o exercício da liberdade de querer. Na teoria política, recorre-se à vontade coletiva, que corresponderia à “verdadeira

---

<sup>9</sup> A esse respeito, conferir também BOBBIO, Norberto. *Igualdade e Liberdade*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 4ª Edição, 2000, p.58.

vontade do corpo social”, em contraposição à vontade individual, ou seja, “dos cidadãos singulares”, considerando-se livre quando se obedece à primeira.<sup>10</sup>

A autonomia da vontade representa a identidade da liberdade positiva, sendo sua presença de crucial importância para o pleno exercício da participação política e, conseqüentemente, para a obtenção de um dos graus de legitimidade da democracia, mais avançado que o da mera garantia do processo formal de escolha.

Objeto de estudo sob diversas perspectivas científicas, tais como a sociologia, a psicologia e a filosofia, a autonomia da vontade é um tema extremamente vasto, cujo estudo profundo não encontra espaço nas limitações do presente trabalho, muito embora seja necessária a sua abordagem, mesmo de forma superficial, face à sua relevância para a formação da vontade coletiva, nos regimes que utilizam a regra da maioria como forma de aferição do consenso e da legitimidade do poder político.

Etimologicamente, autonomia significa capacidade de reger-se por si mesmo, ou capacidade de agir espontaneamente. Em sentido mais amplo pode ser entendida como a condição de uma pessoa ou coletividade que determina por si mesma a lei a que se submete.

Na antiga Grécia, o vocábulo adquire significação na ética, devendo-se a Sócrates a sua conceituação “como algo que identifica a independência do homem em relação à parte animal de sua natureza”.<sup>11</sup> Do ponto de vista filosófico, portanto, a autonomia do ser racional, ao estabelecer as leis morais, apóia-se na auto-suficiência, isto é, numa pureza de intenção desvinculada das influências externas.

A teoria sociológica da vontade compreende o homem como ser social, estado a que é levado por certos imperativos dos quais não pode se livrar,

---

<sup>10</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. *Igualdade e Liberdade*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 4ª Edição, 2000, p. 68-69. Esta segunda “vontade” corresponderia à “vontade geral” de Rousseau.

<sup>11</sup> Cf. STRENGER, Irineu. *Da Autonomia da Vontade*. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2ª Edição, 2000, p. 51.

imperativos estes elaborados a partir do momento em que ele (o homem) passa a conceber idéias.

Dentro dessa sociedade a qual é obrigatoriamente conduzido, começa a ser formada no homem, a vontade coletiva (fusão de todas as vontades para construir uma só). Através dessa concepção, observa-se, claramente, a adição de um “fim social” à vontade, o qual seria o produto das vontades individuais naquilo que teriam em comum e imutável.<sup>12</sup>

Muitas seriam as explicações a respeito da vontade, com fundamento unicamente psicológico. Irineu Strenger, cujos estudos a respeito da autonomia da vontade, trazem importantes contribuições, assim se expressa nesse particular:

É possível dizer sinteticamente que os movimentos voluntários, psicologicamente, têm como característica fundamental evidenciar que nunca se encontram em estado puro, que não são fenômenos estritamente simples e que se apóiam num complexo mecanismo....<sup>13</sup>

Muito foi discutido sobre a vontade como reflexo da personalidade, de modo a poder observar-se, de um lado, o que se chama de teoria “personalista”, de acordo com a qual a vontade estaria condicionada, unicamente, pelo conjunto das tendências dentro do próprio indivíduo ao lado da que entende ser ela fruto da cisão dessa mesma personalidade que estaria dividida por um conflito, entre diferentes tendências.

Piaget, estudioso do assunto, assim define o ato de vontade:

O ato de vontade consiste em restituir e colocar a situação presente num sistema de valores anteriores, atuais e futuros; de

---

<sup>12</sup> Mesmo as teorias sociológicas se deixam permear por explicações psicológicas para a vontade, como expõe de forma sintética STRENGER, Irineu. *Da Autonomia da Vontade*. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2ª Edição, 2000, pp. 41-42. Sobre as teorias psicológicas propriamente ditas, conferir mesma referência, págs. 42-49.

os incluir em uma escala com os outros; de os apreciar através da sua verdadeira perspectiva.<sup>14</sup>

Todas essas concepções ajudam a compreender o fenômeno que se opera no âmbito interno do indivíduo, nos momentos em que este se vê diante de escolhas, como as que lhe são oferecidas, quando é chamado a participar da formação da vontade do Estado (participação política), nos pleitos eleitorais.

Uma análise superficial já é suficiente para que se constate a impossibilidade de se manter a vontade individual completamente isolada das influências externas. No campo político, esse fenômeno ganha particular relevância quando se tem em consideração a interferência nefasta do poder econômico nas escolhas eleitorais.

A interferência do poder econômico na formação da vontade política, também foi objeto de reflexão por parte de Rousseau. Ao tratar do voto público, na Roma Antiga, assim se expressou:

... Esse uso foi bom enquanto reinava a honestidade entre os cidadãos e enquanto cada um tinha vergonha de dar publicamente seu sufrágio a um projeto injusto ou a um súdito indigno; quando porém o povo se corrompeu e se passou a comprar os votos, tornou-se mais conveniente dá-los em segredo para conter os compradores pela suspeita e fornecer aos velhacos um meio de não se tornarem traidores<sup>15</sup>.

A partir daquele momento, teve início a distribuição das tábuas, através das quais o voto secreto passou a ser exercido, além de estabelecerem-se novas

---

<sup>13</sup> STRENGER, Irineu. *Da Autonomia da Vontade*. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2ª Edição, 2000, pp. 44.

<sup>14</sup> PIAGET *apud* STRENGER, Irineu. *Da Autonomia da Vontade*. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2ª Edição, 2000, p. 44-45.

<sup>15</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antônio de Pádua Dadesi. São Paulo: Martins Fontes, 3ª Edição, 1996, p. 145.

formalidades para o recolhimento dos votos e sua contagem, o que não impedia a suspeita da fidelidade dos funcionários.<sup>16</sup>

Entretanto, verifica-se que a autonomia da vontade, na forma aqui entendida, não se constitui em requisito essencial da democracia, posto que os Estados reputam suficiente, para enunciarem a adoção do sistema democrático, inclusive nos enunciados de sua Lei fundamental, a liberdade formal dos representados para o exercício do direito de sufrágio.

O ato de vontade, no entanto, vai muito além da garantia formal. Seria fruto da combinação dos valores dominantes na esfera externa do indivíduo reinantes na situação concreta imediata, com os valores dos quais o indivíduo é portador, através de um processo dinâmico, no qual a experiência pessoal e as influências externas seriam decisivas. A decisão, portanto, seria tanto mais autônoma quanto mais firmes forem os valores individuais sedimentados e, portanto, menos sujeitos às interferências exteriores.

O aprofundamento desse estudo leva ao questionamento quanto à própria existência da liberdade positiva, uma vez que parece impossível, à luz da psicologia e da sociologia, que a vontade possa ser em algum momento plenamente livre, posto ser sempre alvo da influência da realidade exterior, desde a primeira etapa da sua formação.

Não admitir a existência da liberdade positiva seria, no entanto, uma posição extremista, que reduziria todos os regimes democráticos à ilegitimidade, sob a perspectiva da liberdade de escolha dos representantes, uma vez que as escolhas realizadas jamais seriam o fruto, apenas, do indivíduo isolado, em uma forma pura, por assim dizer.

É claro que as influências externas sempre farão parte da formação da vontade do eleitor. O que se deseja é que tais influências brotem naturalmente do seio da sociedade, evitando-se o direcionamento da escolha em função

---

<sup>16</sup> Cf. ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antônio de Pádua Dadesi. São Paulo: Martins Fontes, 3ª Edição, 1996, p. 146.

apenas de interesses de uma minoria, como consequência de uma manipulação econômica profundamente indesejável. A escolha efetuada, nesses termos, traduz-se na discrepância entre as decisões políticas e as reais expectativas e necessidades dos próprios representados.

Para Kelsen, entretanto:

A discordância entre a vontade do indivíduo, ponto de partida da exigência de liberdade, e a ordem estatal, que se apresenta ao indivíduo como vontade alheia, é inevitável. E num Estado democrático, onde esta discordância é reduzida a um mínimo aproximativo, verifica-se uma nova transformação na idéia de liberdade política. A liberdade do indivíduo, a qual, em última análise se revela irrealizável acaba por ficar em segundo plano, enquanto a liberdade da coletividade passa a ocupar o primeiro plano.<sup>17</sup>.

Tal afirmação induz à conclusão de que a prevalência da autonomia da vontade, de uma forma ou de outra, constitui-se em um ideal democrático passível a ser apenas parcialmente atingido.

O sufrágio vem sendo utilizado como forma de aferição da legitimidade da decisão não necessariamente por ser a melhor, mas talvez por ser a mais simples. Rousseau preconiza que, quanto mais as opiniões se aproximam da unanimidade, mais prevalece a vontade geral. Ao contrário, quanto mais ocorrem debates intermináveis, maior o predomínio do interesse particular e o conseqüente declínio do Estado.

A regra da maioria é a fórmula mais utilizada para a identificação das escolhas coletivas, as quais decorrem da conjunção de vontades supostamente livres. A legitimidade das decisões, no entanto, é sempre parcial no espaço e no tempo, uma vez que essa regra apresenta como principal característica, a possibilidade de alternância entre a vontade da maioria vencedora e a vontade da

minoria, que não prevaleceu naquela ocasião, mas que pode vir a prevalecer em um outro momento.

Segundo Kelsen, esta regra não se coaduna com o ideal de igualdade, na medida em que o maior número de votos teria mais poder que o menor número. Ressalta, ainda, que os governos democráticos adotam o sistema da maioria simples, renunciando à unanimidade e contentando-se, dessa forma, com as decisões tomadas por maioria, o que é apenas uma aproximação do seu ideal original.

Esse mesmo autor nos chama a atenção para o seguinte fato:

O princípio da unanimidade é rechaçado não só porque baldearia qualquer idéia de “ordem social”... mas também porque conseguiria (dado que tivesse êxito) aquela feliz coincidência entre autonomia e heteronomia (ou melhor, a redução da heteronomia em favor da autonomia) só no momento da decisão <sup>18</sup>.

A idéia de coincidência momentânea decorre do fato de que o indivíduo, após participar do processo de escolha poderá, simplesmente, mudar de opinião.

A regra da maioria tem a pretensão de traduzir o ideal de igualdade e liberdade do liberalismo e do constitucionalismo, ao mesmo tempo em que repousa a sua legitimidade sobre esses valores. Para a concretização desses ideais, como já comentado, o Estado, através dos governos democráticos, deve garantir a cada cidadão o direito de manifestar a sua escolha, que deverá ter sempre o mesmo valor que a dos demais.

A utilização dessa regra é uma forma racional de equacionamento do problema da tomada de decisões políticas pelo povo, destinatário

---

<sup>17</sup> KELSEN, Hans. *A Democracia*. Tradução de Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pp. 32-33.

<sup>18</sup> KELSEN, Hans. *A Democracia*. Tradução de Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p 8.

dessas mesmas decisões. O princípio majoritário, com base na idéia de liberdade lançada por Rousseau, ou seja, que se é livre a medida que se “descobre” a vontade geral através do voto majoritário, se não concede a liberdade à todos os cidadãos, ao menos aproxima essa vontade geral, ideal social, do maior número possível de indivíduos, conquistando-se assim, o grau máximo de liberdade (liberdade no sentido de autonomia).

A eficácia da regra da maioria na legitimação das decisões coletivas vem sendo cada vez mais questionada, a medida que as decisões políticas distanciam-se da vontade da maioria, de modo que os números traduziriam apenas o cômputo de uma relação, possuindo apenas um valor instrumental.

As distorções de que a regra da maioria é alvo são, realmente, evidentes. O fato de um número a mais dar a vitória a uma determinada decisão política, a despeito da opinião de uma minoria expressiva, demonstra o quanto é precário o sistema, em termos de representatividade da opinião da minoria. Falta, ainda, flexibilidade para medir, de forma adequada, a intensidade das preferências, mais ainda quando são mais de duas as opções de escolha.

No entanto, só o pacto social (contrato primitivo), exige o consentimento unânime. Afora este contrato primitivo, o voto da maioria obriga sempre os demais. Dessa forma, a vontade geral é extraída do cálculo dos votos, os quais, como visto, podem estar comprometidos por interesses particulares, e a vontade geral, “sempre reta” de Rousseau, não prevalecer, dando ensejo a decisões ilegítimas.

A regra da maioria torna ainda mais frágil a legitimidade do sistema democrático representativo, sobretudo ao considerar-se que a manipulação de um pequeno número de eleitores é suficiente para determinar o resultado das eleições.

As fórmulas encontradas para o desvirtuamento da liberdade de escolha por parte dos eleitores, exercida por indivíduos ou por grupos de interesse, são as mais diversas, variando desde o abuso do poder econômico, abuso do poder político, fraude e corrupção. Para o presente estudo será abordada a questão do abuso do poder econômico, como forma de macular a autonomia política dos eleitores.

Em conformidade com a doutrina democrática moderna, a conquista do poder político deve ser alcançada de forma racional, através da persuasão, pregação de idéias, debates de programas e teses, apenas comportando o uso do dinheiro a medida que esse se torna necessário à concretização desse processo de convencimento, de forma a assegurar a igualdade entre todos os candidatos envolvidos nas disputas eleitorais.

Entretanto, quando a força do dinheiro é maior que a força das idéias e das palavras, não resta dúvida de que a soberania do povo e as liberdades democráticas estão sofrendo uma séria ameaça, que deve ser repelida, a fim de resguardar a própria essência do sistema político democrático.

Assim, a necessidade de garantir essas liberdades justifica, por si só, a interferência do Estado no processo eleitoral, de modo a não se consubstanciar um contra-senso a regulação de todo o processo de escolha e o controle das atividades econômicas dos partidos políticos e candidatos, sobretudo durante o período de campanha eleitoral, quando o poderio econômico apresenta-se mais atuante.

## **1.2. Uso e abuso do poder econômico nas eleições: onde cessa o exercício do direito e inicia-se o abuso**

Minimamente fixadas as idéias de liberdade e autonomia da vontade, como pressupostos da democracia, assim como a falibilidade da aplicação da regra da maioria, passa-se a estudar a questão do abuso do poder econômico, um dos fatores externos de maior relevância na formação da vontade do eleitorado. Para essa abordagem, torna-se necessária uma brevíssima incursão a respeito do poder, e sua variante - poder econômico -, a fim de que se possa delimitar a tênue linha que separa o exercício do abuso.

Muito se tem escrito a respeito do poder, considerando-o, no mais das vezes, como elemento básico do direito. No entender de Paulo Modesto, o poder é sempre tentativa de antecipar as escolhas, de modo que as alternativas escolhidas apareçam de forma sempre favorável às classes opressoras, desigualando e

encaminhando os dominados para agir de acordo com os interesses da classe dominante que, com sutileza, não permite que sua estratégia seja identificada.<sup>19</sup>

O adjetivo “econômico” pode ser adicionado ao poder assim delimitado, de modo que essa poderosa “arma” – poder econômico - vem sendo utilizada na manipulação da vontade do eleitor, mais acentuadamente, durante o período das disputas eleitorais propriamente dito e, de forma menos intensa, porém constante, fora desse período.

Do uso do dinheiro deflui o poder do dinheiro, como consequência inevitável da superioridade econômica de alguns poucos, de forma que o uso do poder econômico também não está vedado. O uso de tal poder relaciona-se, portanto, ao emprego de dinheiro, mediante diversas técnicas, que vão desde a ajuda financeira, pura e simples, às campanhas eleitorais, até a manipulação da vontade dos eleitores, configurando-se, nessa segunda hipótese, o abuso.<sup>20</sup>

Mas onde, exatamente, o uso do dinheiro nas eleições deixa de traduzir o exercício de um direito, posto que não é vedado, no Brasil, o financiamento particular das campanhas eleitorais, e passa a constituir abuso de direito?

A resposta a essa questão não é simples. O assunto tem sido alvo de extensos debates, a exemplo do que se travou no Encontro Nacional dos Procuradores Regionais Eleitorais, realizado em Brasília, em 1991. O evento teve como destaque o painel: “Abuso do Poder Econômico em Matéria Eleitoral”. Torna-se oportuna a exposição das principais idéias ali tratadas, posto enriquecerem a presente abordagem e esclarecerem acerca do posicionamento do Ministério Público Eleitoral, a respeito do assunto.

---

<sup>19</sup> Cf. MODESTO, Paulo. Direito e Poder Político. Estado e Direito – O Problema da Legitimidade. In *Revista dos Tribunais*. Rio de Janeiro, vol.711, jan/1995, p. 58.

<sup>20</sup> Cf. MACHADO, Des. Luiz Melíbio U. "O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral". In *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP, V. 9, nº 31, jul./ago./set. de 1995, p.13.

Naquela oportunidade, Antônio Carlos Mendes, então Procurador Regional em São Paulo e expositor do referido painel, assim conceituou o abuso:

O abuso do poder econômico consiste no financiamento direto ou indireto dos partidos políticos e candidatos antes ou durante a campanha eleitoral, com a ofensa a alguém e às instruções da Justiça Eleitoral, objetivando anular a igualdade jurídica de chances dos partidos e tisonando assim a normalidade e legitimidade das eleições.<sup>21</sup>

Embora a coibição aos abusos em matéria eleitoral também deva ter, como alvo, a influência do poder político, observadas as lições de Alcides Munhoz da Cunha, o abuso do poder político resulta, na realidade, em uma especificação ou variante do uso indevido ou abuso de poder econômico, constituindo-se faces da mesma moeda<sup>22</sup>. Isso se explica pelo fato de que os favores políticos sempre se traduzem, de uma forma ou de outra, em favorecimento econômico.

Este posicionamento, no entanto, não se encontra pacificado quer na doutrina, quer na jurisprudência, a exemplo da opinião de Luiz Melício U. Machado, para quem o abuso do poder econômico, abuso do poder político (exercício abusivo da função pública), corrupção e fraude designam condutas ilícitas inteiramente diversas. Não resta dúvida, porém, de que os fatos que as classificam apresentam-se quase sempre complexos e de tal forma entrelaçados que se torna difícil a sua exata qualificação jurídica.<sup>23</sup>

Sobre a linha tênue que separa o exercício do direito de uso do poder econômico e o abuso desse direito, verifica-se que o abuso não ocorre apenas diante de desrespeito às normas que regulam as movimentações de recursos nas

---

<sup>21</sup> Cf. MACHADO, Des. Luiz Melício U. "O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral". In *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP, V. 9, nº 31, jul./ago./set. de 1995, p. 13.

<sup>22</sup> CUNHA, Alcides Munhoz da. Justiça Eleitoral e Autenticidade do Sistema Representativo. In *Paraná Eleitoral*. Curitiba, nº 33, 1999, p. 31.

<sup>23</sup> MACHADO, Des. Luiz Melício U. "O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral". In *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP, V. 9, nº 31, jul./ago./set. de 1995, p. 12.

campanhas eleitorais. Mesmo agindo dentro das normas que regem a campanha, é possível o candidato abusar do seu direito quando o ato vise, por exemplo, fim diverso daquele amparado e previsto pela norma.

É o caso do candidato que despende quantias exorbitantes em sua campanha, muito superiores àquelas gastas por seus concorrentes, dentro, porém, dos limites estabelecidos por seu partido<sup>24</sup> ou, ainda, quando o dirigente de instituição religiosa, distribui alimentos à população carente, associando essa prática à sua promoção pessoal, durante o período eleitoral, ao se lançar candidato.

Tais comportamentos, desde que se apresentem como, no mínimo, potencialmente suficientes para desequilibrar as chances entre os concorrentes ao cargo eletivo, poderão configurar o abuso do poder econômico.

Na opinião de Emerson Garcia, que vale a pena ser transcrita, o abuso do poder ocorrerá:

Sempre que a atividade exercida pelo agente apresentar-se formalmente amparada pelo direito, mas o seu exercício almejar fim diverso daquele previsto e amparado pela norma, de modo a identificar-se o ato abusivo sempre que alguém, ao exercer o seu direito, prejudicar o direito de igualdade de todos no pleito, afetando seu regular desenvolvimento e a imperiosa correlação que deve existir entre a vontade popular e o resultado das urnas.<sup>25</sup>

Como é absolutamente impossível a previsão de todos os meios e formas pelas quais um direito pode ser exercido, é plenamente admissível que se cometa abuso de direito ao exercer um direito legalmente previsto. Em casos tais, forçoso é reconhecer-se que os atos abusivos praticados, nada mais são do que atos

---

<sup>24</sup> Sobre a questão do limite de gastos, Capítulo III.

<sup>25</sup> GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições. Meios de Coibição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, pp.15-16.

ilícitos posto que praticados fora do exercício regular de um direito,<sup>26</sup> daí falar-se em abuso do poder econômico como a extrapolação do direito de uso desse mesmo poder.

O abuso de direito tem lugar, quando se exagera em seu exercício, interferindo na esfera jurídica de outrem, de modo a contrariar o interesse geral e desequilibrar a relação de equidade que deve reger as relações sociais.

O abuso do poder econômico, na seara eleitoral, nada mais representa do que a extrapolação do direito de uso dos recursos financeiros, próprios e de terceiros, por parte de candidatos e partidos políticos, com o objetivo de desequilibrar a disputa pelos cargos eletivos, de modo que as escolhas sejam efetuadas pelo eleitorado, não como consectário da superioridade intelectual dos eleitos, ou qualquer outro atributo racionalmente observado, mas como consequência direta da superioridade econômica dos eleitos ou de quem os apóia.

No que diz respeito à exigibilidade da comprovação do nexo causal entre o ato abusivo e o resultado das eleições, para que o abuso do poder econômico reste configurado, a jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral vem se sedimentando no sentido de reconhecer a ilicitude do ato configurador do abuso, ainda que não demonstrada a relação de causa e efeito entre a prática tida como abusiva e o resultado das eleições, sendo suficiente que se possa vislumbrar a sua capacidade para tanto.<sup>27</sup>

A ilicitude da conduta reside na sua potencialidade para a instauração do desequilíbrio, na ofensa ao princípio da igualdade de oportunidades entre partidos e candidatos (e nesse ponto exige-se o nexo causal). Dessa forma, é plenamente possível a situação em que um candidato que não logrou êxito nas eleições venha a ser condenado por abuso do poder econômico.

---

<sup>26</sup> Art. 187, do Código Civil Brasileiro: "Também comete o ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes".

<sup>27</sup> Nesse sentido TSE-RO Nº 376 - Classe 27ª - Goiás (Goiânia). Data do julgamento: 15.02.2000. Publicado no DJ de 14.04.2000, p. 94. Relator Ministro Edson Vidigal. Decisão unânime.

Neste mesmo sentido, Emerson Garcia ao comentar o assunto, reafirma não ser imprescindível para a configuração do abuso, a demonstração de causa e efeito entre a prática do ato e o resultado das urnas, bastando que “o ato, analisado em si e sob a ótica da conjuntura em que foi praticado, denote ser potencialmente daninho à legitimidade do pleito, sendo apto a influir sobre a vontade popular”.<sup>28</sup>

Desnecessária, portanto, a comprovação do nexo causal entre o ato abusivo e a sua repercussão no resultado das eleições para que esteja configurado o abuso do poder econômico. Tal relação, não obstante, permanece relevante, uma vez que o emprego abusivo do poder econômico poderá determinar conseqüências jurídicas diversas, com tratamentos jurídicos também diversos.

Ao contrário da corrupção eleitoral tradicional, o abuso do poder econômico não prescinde de uma relação de cumplicidade, estabelecida entre o corruptor e o corrompido, configurada a partir da prática grosseira da compra e venda do voto. O abuso do poder econômico, na grande maioria das vezes, é praticado de forma sutil, mediante o uso de artifícios que apenas a capacidade econômica permite utilizar.

Sequer existem, no abuso do poder econômico, as figuras do corruptor e do corrompido, uma vez que o sujeito passivo do abuso é indeterminado podendo, inclusive, nem ao menos se aperceber, de forma consciente, da influência de que foi alvo, a ponto de macular a sua liberdade de escolha. Desta indeterminação decorre a grande dificuldade em identificar e provar a ocorrência dessa modalidade de abuso.

Nos casos de corrupção eleitoral, ao contrário, a vantagem ou a promessa de vantagem em troca de voto é, por si só, regulada, de modo a ser possível a imediata identificação e punição da conduta ilícita. Já o abuso do poder econômico, da forma como se encontra atualmente previsto, apenas pode ser aferido a partir da ruptura

---

<sup>28</sup> GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições. Meios de Coibição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, pg. 18.

da igualdade jurídica entre os partidos e candidatos, o que só pode ser analisado caso a caso.<sup>29</sup>

Da mesma forma que poderá configurar-se o abuso do poder econômico em sede eleitoral, sem que tenha havido infração direta às normas que regem as eleições, os Tribunais Eleitorais têm entendido que a mera infração a essas normas também pode não ser suficiente para configurar o abuso, uma vez que inexitem, no ordenamento jurídico brasileiro, preceptivos de ordem conceitual que permitam uma prévia visualização dos fatos abusivos em abstrato, o que impossibilita, como já ensaiado anteriormente, o isolamento das condutas que o consubstanciam, embora se reconheça que a infração dessas normas já se constitua em indício da ocorrência do abuso, que deverá ser analisado, ainda, sob o prisma da sua potencialidade para desequilibrar a disputa eleitoral.

Na prática temos, por exemplo, os casos em que o candidato extrapola o limite de gastos registrado na Justiça Eleitoral pelo seu partido, ou recebe doação de origem vedada pela Lei nº 9.504/97. Se estas condutas ilegais não se mostrarem capazes, por si sós, de macular a igualdade jurídica entre o candidato infrator e seus concorrentes políticos, o abuso do poder econômico não restará configurado.

Em matéria de prova, tem-se que os fatos que caracterizam o uso do poder econômico devem estar demonstrados de forma inconcussa. A qualificação desses fatos como atos abusivos, porém, depende do “resultado da própria operação mental do julgador, autorizado por sua experiência como juiz eleitoral”.<sup>30</sup> A conclusão é obtida através de inferências, não necessitando da comprovação de que esses fatos causaram prejuízos efetivos à normalidade das eleições.

---

<sup>29</sup> Sobre a distinção entre corrupção eleitoral e uso do poder econômico, consultar MACHADO, Des. Luiz Melício U. O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral. In *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP, V. 9, nº 31, jul./ago./set. de 1995, p. 13.

<sup>30</sup> MACHADO, Des. Luiz Melício U. O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral. In *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP, V. 9, nº 31, jul./ago./set. de 1995, p. 13.

Os Juízes e Tribunais Eleitorais desfrutam, como não poderia ser diferente, de ampla liberdade na apreciação das provas, podendo inclusive formar a sua convicção com base, principalmente, em prova exclusivamente testemunhal.

A jurisprudência dos Tribunais Eleitorais tem se inclinado no sentido de que o abuso do poder econômico não se encontra configurado se os atos potencialmente abusivos foram apenas tentados. Caso seja impedida, por exemplo, a distribuição de alimentos com propósitos claramente eleitorais, o abuso não se configurou, posto que não houve a efetiva prática do ato ilícito. Não se pune, no caso, a tentativa.<sup>31</sup> O mesmo não ocorre com relação à corrupção eleitoral, como será discutido.

### **1.3. A relação poder político e dinheiro na realidade brasileira**

A mais remota notícia, quanto à realização de eleições no Brasil, remonta ao ano de 1532, por ocasião da eleição do Conselho Municipal da Vila de São Vicente, em São Paulo. Todos os trabalhos eram realizados pelo governo central, a quem cabia a responsabilidade pela realização de todo o processo eleitoral, previsto, inicialmente, nas Ordenações do Reino.<sup>32</sup>

Pode-se afirmar, portanto, que a escolha do sistema de eleição, em detrimento de qualquer outro, demonstra uma certa tradição nacional pela forma eletiva de escolha de representantes. É bem verdade, também, que essa escolha nunca se processou de forma completamente livre, uma vez que a relação poder político e dinheiro sempre esteve presente no cenário político brasileiro.

A Constituição do Império, jurada a 25 de março de 1824 estabelecia, dentre as condições exigidas para a ocupação do cargo de Senador, a percepção da soma anual de oitocentos mil réis.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Nesse sentido TSE-RO Nº 376 - Classe 27ª - Goiás (Goiânia). Data do julgamento: 15.02.2000. Publicado no DJ de 14.04.2000, p. 94. Relator Ministro Edson Vidigal. Decisão unânime.

<sup>32</sup> História das eleições brasileiras. Informação colhida no endereço [www1.tse.gov.br/institucional/centro\\_memoria/historia\\_eleicoes\\_brasil/eleicoes%...07/10/03](http://www1.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_eleicoes_brasil/eleicoes%...07/10/03).

<sup>33</sup> Esta era a previsão contida no art. 45, inciso IV da Constituição de 1824, de modo que o voto censitário perdurou durante todo o Império. Exigências semelhantes podiam ser encontradas, à época, em diversos ordenamentos jurídicos estrangeiros, a exemplo da própria Constituição francesa de 1791, a qual

Paradoxalmente, também remonta a essa época a preocupação com a interferência das práticas de suborno, comprometedoras da lisura das eleições, posto que, nesse mesmo ano, as instruções para as eleições paroquiais, já continham disposições preventivas e repressivas do suborno e do conluio, prevendo, inclusive, que caso fossem comprovados fatos dessa natureza, o infrator perderia o direito de voto.<sup>34</sup>

No ano de 1891, dois anos após a proclamação da República, a legislação eleitoral brasileira exigia do alistando a prova de recursos capazes de assegurar sua subsistência. Muito embora a Constituição desse mesmo ano não consagrasse o sufrágio censitário, excluía do corpo eleitoral os mendigos<sup>35</sup>.

Dessa forma, durante a República Velha, a superioridade econômica dos chefes políticos locais determinava, diretamente, o resultado das eleições. Grandes proprietários de terra - os coronéis, cujo título derivava da sua participação na Guarda Nacional - eram os responsáveis pelas escolhas políticas, utilizando-se de técnicas de convencimento não muito democráticas, a exemplo da pressão exercida sobre o eleitorado, mediante a presença ostensiva de jagunços armados, nas seções eleitorais. Não havia o sigilo do voto e as fraudes nos procedimentos de votação e apuração eram constantes<sup>36</sup>.

Acrescente-se a isso o fato de que o eleitorado apresentava-se extremamente restrito, dele não fazendo parte, por exemplo, representantes do sexo feminino<sup>37</sup>.

---

reservava os direitos políticos aos cidadãos que, entre outros requisitos, pagassem contribuição direta pelo menos igual ao valor de 3 (três) jornadas de trabalho. A esse respeito, consultar PORTO, Walter Costa. *O Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2ª Edição, 2002, p.113.

<sup>34</sup> Na realidade, já em 1611, em plena vigência das Ordenações Filipinas, encontra-se notícia de providências ordenadas pelo então Monarca, destinadas ao controle da *procura de votos* posto que não era permitida campanha eleitoral. Nesse sentido PORTO, Walter Costa. *O Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2ª Edição, 2002, p.19.

<sup>35</sup> Cf. BARBOSA LIMA SOBRINHO. "Evolução dos sistemas eleitorais". *In Revista de Direito Público e Ciência Política*. set-dez, 1961, v. IV, n. 3, p.34.

<sup>36</sup> Cf. ARRUDA, Jobson de A. e PILETTI, Nelson. *Toda a História*. 11ª Edição. São Paulo: Editora Ática, 2002, p. 325.

<sup>37</sup> O voto feminino foi instituído, pela primeira vez, através do Decreto de 1932 (as normas eleitorais nessa época, eram aprovadas por decreto presidencial), passando esse direito a fazer parte do Texto Constitucional de 1934.

Como conseqüência a esse quase total “laissez faire”, quanto ao controle eleitoral, a realidade política brasileira, mesmo após a proclamação da República, continuava a refletir a estrutura dominante, de acentuado teor oligárquico, sob o apoio das dominações regionais e do clientelismo observado, sobretudo, no meio rural, de modo que o poder continuou a ser exercido e controlado por uma elite agrária, antes ligada à cana-de-açúcar e, agora, ao café<sup>38</sup>.

As campanhas não costumavam ser dispendiosas<sup>39</sup>, mesmo porque o convencimento do eleitorado pautava-se, basicamente, no fornecimento de algum dinheiro, emprego, alimentos, e outras benesses, ou resultava, simplesmente, do temor às conseqüências da não obediência, face ao domínio exercido pelos líderes políticos locais.

Quando, excepcionalmente, esses próprios chefes políticos não dispunham de recursos financeiros suficientes para enfrentar as despesas da eleição, vendiam o seu apoio e a sua clientela a “sangue novo”, pessoas abastadas recém-ingressas na política, com o evidente objetivo de obter desses seus representantes, assim eleitos, favores políticos.<sup>40</sup>

Em 1916, através da edição da Lei nº 3.139, resultante da preocupação do então Presidente Wenceslau Braz com a seriedade do processo eleitoral, a responsabilidade pela execução das leis eleitorais passou a ser do Poder Judiciário, passo considerado por alguns como ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Cf. ARRUDA, Jobson de A. e PILETTI, Nelson. *Toda a História*. 11ª Edição. São Paulo: Editora Ática, 2002, p. 325.

<sup>39</sup> A respeito do custo das campanhas eleitorais, se faz oportuno ressaltar o notável encarecimento de que vêm sendo alvo, já a partir dessa época em decorrência, sobretudo, das mudanças tecnológicas. Cita-se, a guisa de exemplo, o transporte de eleitores às seções eleitorais no interior do nordeste do Brasil, antes feito através de cavalhadas e caminhadas em grupo, substituídas paulatinamente pela utilização de jipe ou caminhão, por exigência dos próprios eleitores, segundo informe encontrado em REIS, Antônio Carlos Palhares. *Realidade Eleitoral Brasileira*. Paulista: Editora GTB, 1982, p. 108.

<sup>40</sup> Cf. REIS, Antônio Carlos Palhares. *Realidade Eleitoral Brasileira*. Paulista: Editora GTB, 1982, p. 109.

<sup>41</sup> Cf. PORTO, Walter Costa. *O Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2ª Edição, 2002, p.191.

Entretanto, o marco histórico que deve ser considerado para o surgimento, no Brasil, de uma justiça especializada para tratar dos assuntos relativos às eleições foi, sem dúvida a Revolução de 1930.

Diversos fatores sociais e políticos motivaram a eclosão da histórica Revolução. O fortalecimento da classe média e do movimento operário, clamando por maior participação política, as constantes crises do café, aliadas ao sistema retrógrado de dominação, juntamente com as fraudes eleitorais, foram determinantes para a sua eclosão, seguida do movimento democrático de 1932, no seio do qual foi criada a Justiça Eleitoral, através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro daquele ano.<sup>42</sup>

A idéia dominante era de que o processo eleitoral deveria ser objeto de um controle externo, a ser exercido por um órgão neutro, alheio aos vícios e interferências do sistema vigente.

A partir de então passou a ser adotado no Brasil o sistema judicial de controle das eleições, exercido através de uma Justiça Especializada - a Justiça Eleitoral, composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, seu órgão máximo, os Tribunais Regionais Eleitorais, e pelas Juntas Eleitorais.

Nos primeiros anos após a sua criação, a principal dificuldade enfrentada pela Justiça Eleitoral no exercício da sua função institucional consistia, basicamente, em pôr fim as fraudes no processo eletivo, extremamente freqüentes durante a República Velha que foram, paulatinamente, sendo alijadas da realidade nacional.

Essas mudanças, no entanto, não se operaram de um dia para o outro, ao contrário do que ocorreu com a passagem do regime imperial para o republicano, uma vez que a alteração das condições sócio-econômicas e culturais do país demandava ainda uma lenta evolução.

O processo político instituído foi paralisado como consequência da interrupção do regime democrático, em 1937, restabelecendo-se em 1945, com a proliferação de partidos de diversas tendências ideológicas, tendo início um progressivo aperfeiçoamento do processo eleitoral.<sup>43</sup>

A partir das sensíveis mudanças sócio-econômicas resultantes da decadência do coronelismo, decorrente, sobretudo, do acelerado processo de urbanização e industrialização, as massas de trabalhadores tornaram-se independentes, resultando em uma redução na eficácia das formas tradicionais de dependência do eleitorado. À medida que o personalismo foi perdendo, aos poucos, sua força, o processo eleitoral, receptivo às mudanças sócio-econômicas, passou a assimilar práticas inerentes ao capitalismo emergente.<sup>44</sup>

Enquanto, por um lado, é possível afirmar-se que ocorreu uma diminuição da interferência do poder político no resultado das eleições, mediante o controle das fraudes e a instituição do voto secreto, por outro o poder econômico passou a representar o principal fator de desigualdade entre os candidatos, a ponto de comprometer, seriamente, a liberdade das escolhas políticas.

Barbosa Lima Sobrinho ao se manifestar sobre o assunto, assim observa:

O poder político, obediente aos novos tempos, esquece a antiga brutalidade dos processos policiais e adota as luvas de pelica do poder econômico<sup>45</sup>.

A partir de então, à legislação brasileira vêm sendo adicionadas normas com o propósito de evitar as práticas abusivas, à medida que surgem novas

---

<sup>42</sup> ARRUDA, Jobson de A. e PILETTI, Nelson. *Toda a História*. 11ª Edição. São Paulo: Editora Ática, 2002, p. 322-323.

<sup>43</sup> A Justiça eleitoral, prevista pela Constituição de 1934, permaneceu fechada entre os anos de 1937, com a Constituição do Estado-Novo e 1945, quando foi reaberta através do Decreto-Lei nº 7586, de 28 de maio desse último ano.

<sup>44</sup> Cf. MAIA, Maria Eliete. "O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral do Ceará". 1994. 85 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Ceará, pp. 28-29.

<sup>45</sup> BARBOSA LIMA SOBRINHO. Evolução dos sistemas eleitorais. In *Revista de Direito Público e Ciências Políticas*. Rio de Janeiro, v. IV, n. 3, set-dez/ 1964, p. 39.

modalidades de intromissão econômica no processo eleitoral, conforme será estudado em item próprio.

O regramento eleitoral que se seguiu, com avanços e retrocessos no que diz respeito à amplitude da participação do eleitorado nas decisões políticas nacionais, passou a contemplar um grande número de medidas judiciais, visando preservar o processo eleitoral do abuso do poder econômico.

Não obstante todo o aparato normativo e as mudanças sociais ocorridas no Brasil nas últimas décadas, que deveriam não mais comportar as práticas convencionais de compra de votos, a influência do poder econômico no resultado das eleições vem tomando proporções cada vez maiores, agregando, à corrupção eleitoral tradicional, modernos e dispendiosos mecanismos de persuasão, fazendo com que partidos e candidatos fiquem cada vez mais dependentes dos aportes de recursos econômicos privados, para lograrem êxito em suas campanhas eleitorais.

Como conseqüência a esse estado de coisas, observa-se o comprometimento dos partidos e candidatos com a ação de seus financiadores, geralmente ocultos, em troca de influência nos canais decisórios estatais, nos casos em que a sua própria superioridade econômica não decida as eleições.

A situação tornou-se ainda mais grave com o crescente encarecimento das campanhas eleitorais, fato que vem ocorrendo não apenas no Brasil.

Na Europa, por exemplo, pode-se afirmar que teve início, desde os anos vinte, quando começaram a ser utilizados meios técnicos de comunicação em massa como o cinema e o rádio, de grande alcance e penetração, porém de elevados custos. A tendência ao aumento dos custos acentuou-se após a Segunda Guerra, agravada pela utilização progressiva das técnicas emprestadas da publicidade comercial, a propagação da televisão e a crescente necessidade de especialistas e profissionais qualificados para a elaboração das campanhas.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Cf. SOSPEDRA, Manuel Martínez. *Introducción a los Partidos Politicos*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1996, pp. 63/64.

Tais mecanismos apresentam-se com eficácia e abrangência bem maior que as técnicas de persuasão tradicionais, e não se excluem.

No Brasil, a propaganda eleitoral através da televisão, a partir da década de 70, passou a exercer acentuada influência nas escolhas eleitorais, favorecendo, não obstante a sua gratuidade, os economicamente mais poderosos, posto que apenas com fartos recursos financeiros é possível a produção de programas de campanha atraentes e convincentes.

Nesse diapasão, há quem atribua o encarecimento das campanhas eleitorais à urbanização e à tirania da mídia, que representa “pela sua notável capacidade de criar ou destruir imagens, se não o único, certamente um instrumento insubstituível de aliciamento eleitoral, que tornou obsoletas as técnicas tradicionais de campanha.”<sup>47</sup>

Em conseqüência, o pluripartidarismo nacional não vem contemplando as diversas ideologias que deveriam caracterizar e distinguir os partidos políticos. Muito pelo contrário. Pouco se conhece a respeito das propostas e programas de governo.

Os partidos políticos ocupam uma posição extremamente secundária no cenário político brasileiro, de modo que os eleitores continuam a realizar suas escolhas, estruturadas, no mais das vezes, na performance eleitoreira de cada candidato, mesmo que este alterne diversas vezes de partido, no decorrer da sua trajetória política.

Verifica-se que continua a não ser possível um candidato eleger-se sem o dispêndio, em sua campanha, de uma considerável soma de dinheiro, seja através da utilização de recursos próprios, seja através da utilização de recursos de terceiros, representados, no mais das vezes por empresários e grupos econômicos, cujo único propósito é eleger representantes para a defesa dos seus próprios interesses.

---

<sup>47</sup>JARDIM, Torquato. *Introdução ao Direito Eleitoral Positivo*. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1994, p. 131.

Permanece, no Brasil, uma profunda desigualdade social e econômica que contribui, sobremaneira, para esse estado de coisas.

Assim, não obstante já estarem distantes os tempos dos coronéis, a liberdade eleitoral ainda está longe de ser conquistada. O abuso do poder econômico, obstáculo preponderante a esse processo, vem, nos dias atuais, condicionando e determinando o exercício do poder político, comprometendo a legitimidade do processo democrático.

Da análise dos casos que chegam aos Tribunais Eleitorais pátrios, não é possível sequer afirmar-se que mudaram as técnicas de persuasão do eleitorado, posto que continua a ter lugar a tradicional corrupção eleitoral acrescida, como já comentado, de novos e dispendiosos métodos<sup>48</sup>.

#### **1.4. A coibição ao abuso do poder econômico na legislação brasileira: principais aspectos do panorama normativo nacional**

Para o estabelecimento de uma democracia representativa com alto grau de legitimidade<sup>49</sup>, torna-se necessário evitar o risco, presente nas fontes de financiamento privado, de que os partidos (e o próprio Estado) se tornem dependentes de determinados agentes sociais que, em decorrência do seu poderio econômico, possam influir, excessivamente, nas decisões políticas do Estado.

Esse risco torna-se mais evidente nos momentos em que se disputam os cargos eletivos, de modo a restar plenamente justificada, politicamente, a interferência do Estado nas campanhas eleitorais.

Sob uma perspectiva histórica, verifica-se o registro de três momentos distintos no que diz respeito a esse controle: o modelo liberal clássico, dentro do qual inexistem limitações legais ou onde os mecanismos de controle são

---

<sup>48</sup> A esse respeito registre-se a troca de votos por carne e dinheiro (TSE, AI3255, Rel. Ministro Fernando Alves, DJU 16.08.02, p. 134); por passagem de ônibus e cestas básicas (TSE, AI3066, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJU 17.05.02, p. 146) e por material de construção (TSE, RE16231, Rel. Ministro Clovis Soares dos Santos, DJU 22.09.00, p. 160), para citar apenas alguns exemplos.

minimamente utilizados, de modo a prevalecer a total liberdade por parte de partidos e candidatos, no que diz respeito à arregimentação de recursos financeiros e efetuação de despesas eleitorais; o modelo liberal reformista, no qual passa a existir um controle dos gastos e da propaganda eleitoral, através de mecanismos institucionais de contenção, com o objetivo de garantir um maior equilíbrio nas disputas e o modelo social democrático, no qual o controle das campanhas passa a receber especial atenção, sobretudo pela introdução de verbas governamentais para o financiamento das campanhas<sup>50</sup>.

O sistema atualmente adotado no Brasil apresenta características que melhor se enquadram nesse segundo momento, muito embora não se possa afirmar que vigora um sistema efetivo de controle de gastos, nem que a introdução de verbas governamentais seja, necessariamente, uma mudança inevitável.

O primeiro passo rumo ao estabelecimento de um sistema de controle realmente eficaz, de modo a manter a interferência do poder econômico em patamares mínimos inevitáveis, reside na criação de regras limitativas e sancionadoras de condutas abusivas praticadas por candidatos e partidos políticos, antes e durante o período de campanha eleitoral, sempre com vistas a manter o equilíbrio da disputa para a ocupação dos cargos eletivos.

A legislação brasileira, como se verá, é abundante em normas voltadas para essa finalidade, não necessariamente eficazes e suficientes por si sós, para a coibição do abuso, o que será discutido oportunamente.

Observa-se, inicialmente, que desde o ano de 1824, fazia parte do ordenamento jurídico nacional dispositivo normativo voltado para a coibição à interferência das práticas de suborno, comprometedoras da lisura das eleições, uma vez que as instruções para as eleições paroquiais, naquele mesmo ano, já continha

---

<sup>49</sup> Considere-se como grau de legitimidade a maior ou menor correspondência entre as expectativas e necessidades dos representados e as decisões políticas dos representantes, nos seus diversos níveis.

<sup>50</sup> Cf. GUERRA, Luis Lopes. "Algunas Notas sobre la Financiación de las Campañas Electorales". *In Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, v. XVIII, n. 49. Madrid, 1974, pp.196-198.

disposições preventivas e repressivas do suborno e do conluio, prevendo, inclusive, que, caso fossem comprovados fatos dessa natureza, o infrator perderia o direito de voto.

O abuso do poder econômico, sob esse “nomen juris”, apareceu na Emenda à Constituição Federal de 1946, a qual remetia à lei especial, a possibilidade de novas inelegibilidades, desde que fundadas na preservação “da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido do exercício de cargos ou funções públicas.”<sup>51</sup>

O art. 119, dessa mesma Carta Política, incluía dentre as atribuições da Justiça Eleitoral, o “conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos”.<sup>52</sup>

Vários dispositivos legais passaram, a partir de então, a regular as eleições com a nítida finalidade de aproximar candidatos e partidos na disputa pelos cargos eletivos, minimizando a interferência do poder econômico em significativos aspectos da campanha eleitoral.

Dessa forma, passou a ser disciplinada a propaganda política, com o estabelecimento de horário gratuito na televisão e no rádio, bem como o uso de espaços em jornais, utilização de “out-doors” e afixação de cartazes e faixas em logradouros públicos. As leis eleitorais passaram a disciplinar a movimentação de recursos econômicos e foi instituída a prestação de contas de campanha eleitoral.<sup>53</sup>

Concomitantemente, foram criadas medidas judiciais com o objetivo de possibilitar a provocação da intervenção do Judiciário Eleitoral, nos casos em que se verificassem indícios de abuso do poder econômico, tais como a investigação judicial eleitoral, o recurso contra a expedição de diploma e, mais recentemente, a ação de impugnação do mandato eletivo a qual, prevista no texto da atual Carta Política

---

<sup>51</sup> Art. 2º, inciso III, da Emenda de nº 14 à Constituição Federal de 1946.

<sup>52</sup> Art. 119, inciso VIII da Constituição Federal de 1946.

<sup>53</sup> A evolução dessas normas e o atual regramento no direito brasileiro será objeto de estudo no Capítulo III.

apresenta, como função essencial, orientar e direcionar a interpretação e a aplicação das demais regras jurídicas atinentes à matéria.

Tal ação deverá ser instruída com provas de abuso do poder econômico e poderá ser ajuizada no prazo de 15 dias a partir da diplomação<sup>54</sup>.

O art. 14, § 9º, da Constituição Federal, modificado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 7 de junho de 1994, remete a lei complementar, o estabelecimento de outros casos de inelegibilidade, como proteção à normalidade e à legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício, cargo ou emprego na administração direta e indireta. Este dispositivo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Da análise das normas atualmente previstas no ordenamento jurídico brasileiro, verifica-se que estas podem ser enquadradas, basicamente, em dois grupos distintos: no primeiro deles encontra-se as normas que tratam diretamente do abuso, através da previsão de condutas por si sós atentatórias contra a liberdade do voto e, o segundo grupo estaria constituído pelas normas cuja incidência depende da qualificação jurídica de fatos potencialmente capazes de interferir na igualdade jurídica que deve haver entre os candidatos participantes da disputa eleitoral.

Estariam incluídas, no primeiro grupo, as normas criadas com a finalidade de coibir a tradicional compra de votos, cuja ocorrência se apresenta como de mais fácil identificação, onde se distinguem, claramente, as figuras do corruptor e do corrompido.

No segundo grupo, incluem-se as condutas não necessariamente previstas como irregulares pela legislação eleitoral, mas que, a depender da qualificação jurídica que obtenham através da análise das circunstâncias que as cercam, em cada caso, poderão ser enquadradas como abusivas.

---

<sup>54</sup> O art. 14, §10º da Constituição Federal de 1988, assim prevê:

“Art. 14.

.....

§10º O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas do abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

A corrupção eleitoral, comportamento tão comum e arraigado entre os políticos brasileiros, ainda em um passado recente, foi objeto do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado no Brasil (Projeto de Lei nº 1517 de 1999), o qual, recebendo a adesão de um milhão de brasileiros, culminou por acrescentar o art. 41-A na Lei nº 9.504/97.

Através desse dispositivo, passou a ser prevista, de forma clara e objetiva, a compra convencional de votos, sob o *nomem juris* de "captação de sufrágio", consistente na doação, oferecimento, promessa ou entrega, ao eleitor, com a finalidade de obter-lhe o voto, bem ou vantagem de caráter pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil UFIR, e cassação do registro ou diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei complementar nº 64 de maio de 1999.<sup>55</sup>

O art. 41-A da Lei nº 9.504/97, não obstante haver sido inserido, de forma indevida, no título "Da Propaganda Eleitoral em Geral" (desconhece-se qualquer razão para este fato), reproduz até certo ponto, a conduta prevista no art. 299 do Código Eleitoral<sup>56</sup>. Apesar disso, tal dispositivo é inovador no que diz respeito às penalidades impostas, uma vez que passou a cominar a pena de cassação do registro ou diploma do candidato infrator.

Como bem observa Denise Vinci Túlio, trata-se de crime formal, sendo suficiente à sua concretização a existência da oferta, independentemente de sua aceitação. Essa autora entende que a norma é por demais rigorosa, opinião que se partilha, posto que penaliza a corrupção passiva nos mesmos moldes que a corrupção

---

<sup>55</sup> O *caput* do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 estabelece que *Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político*, prevendo nos seus incisos de I a XV, todo o rito processual.

<sup>56</sup> Art. 299. *Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita.*  
*Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa.*

ativa, deixando de considerar a “condição de penúria em que vive a grande massa dos brasileiros”, que os deixa vulneráveis a esse tipo de oferta.<sup>57</sup>

O § 5º do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, constante do título “Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais”, por sua vez, foi objeto de significativa alteração, ao sujeitar à cassação do registro ou diploma, o candidato beneficiário, agente público ou não, que se utilizar da máquina administrativa em sua campanha eleitoral.

Dentro do segundo grupo da classificação proposta, estão enquadradas as medidas judiciais aplicáveis desde a escolha do candidato em convenção até quinze dias após a expedição do diploma, e que têm como objeto não apenas os atos de corrupção eleitoral já descritos, mas todos os fatos potencialmente danosos à igualdade jurídica entre os candidatos. Tais medidas visam combater o abuso do poder econômico, sobretudo, em seus efeitos gerais e indiretos, quando a vontade do eleitor é corrompida, sem que seja possível a identificação direta das figuras do corruptor e do corrompido.

A qualificação dessas condutas, como estudado, depende de uma verificação, caso a caso, das práticas cometidas. A conclusão pelo comprometimento da liberdade do voto baseia-se, não apenas em provas irrefutáveis, mas também em indícios e presunções analisadas em seu conjunto, posto que não é possível a indagação ao eleitor quanto aos motivos que o levaram a escolher determinado candidato.

A prestação de contas de campanha eleitoral situa-se em uma posição híbrida, uma vez que contem, dentre os seus dispositivos, normas voltadas diretamente para a coibição ao abuso, como as que cominam multas aos candidatos que ultrapassem o limite de gastos registrado pelo partido, podendo ser utilizada, ainda, como meio de prova ou indício do abuso, ao instruir as medidas judiciais supra referidas, interferindo na formação da convicção do julgador, no sentido da ocorrência de desequilíbrio efetivo ou potencial à regularidade do processo eleitoral.

---

<sup>57</sup> Cf. TULLIO, Denise Vinci. "Crimes Eleitorais". *In Paraná Eleitoral*. Curitiba, nº 30, 1999, p. 39.

Assim, uma vez que apresenta dentre os seus dispositivos, vedações e limites cuja violação pode indicar condutas que devem ser apenadas de forma mais grave que as previstas na Lei nº 9.504/97, como a própria perda do mandato eletivo, o Tribunal Superior Eleitoral determinou, através de resoluções que, rejeitada a prestação de contas, os autos do respectivo processo deverão, obrigatoriamente, ser encaminhados ao Ministério Público Eleitoral, a fim de instruir ação de impugnação de mandato eletivo e/ou recurso contra expedição de diploma, desde que se convença, mediante as informações nela constantes, da ocorrência do abuso do poder econômico<sup>58</sup>.

Em decorrência dessa previsão normativa e uma vez que a prestação de contas de campanha eleitoral guarda relação com as medidas judiciais referidas, no que diz respeito ao seu objetivo último, torna-se necessário estudá-las, muito embora de forma extremamente breve, posto que cada uma delas comporta, em razão da sua importância e complexidade, um trabalho autônomo. Também se fazem inevitáveis referências precoces à prestação de contas de campanha eleitoral, cujo estudo aprofundado será realizado a partir do terceiro capítulo.

O recurso contra a expedição de diploma e a ação constitucional de impugnação de mandato eletivo, apesar de apresentarem finalidade semelhante, qual seja, afastar o eleito, perseguindo, por via judicial, a invalidação do seu diploma, tratam-se, indiscutivelmente, de institutos diversos, com pressupostos também diversos, podendo ser utilizados conjunta ou isoladamente.

O recurso contra expedição de diploma é medida prevista há bastante tempo no direito pátrio, no artigo 262, do Código Eleitoral de 1962. O inciso IV do referido artigo inclui, dentre as hipóteses de cabimento do recurso, os casos em que a concessão ou denegação do referido diploma tenha ocorrido em manifesta contradição com as provas dos autos, na hipótese do art. 222, do mesmo diploma legal, e do art. 41-A, da Lei nº 9.504/97, acrescentado pela Lei nº 9.840/99.

---

<sup>58</sup> Tal possibilidade passou a ser prevista a partir da Resolução TSE nº 20.566, de 2 de março de 2000, assunto que será aprofundado oportunamente.

O art. 222 do Código Eleitoral, por sua vez, prevê a anulação da votação quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o art. 237 (ato indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político), ou emprego de propaganda ou captação de sufrágio vedado por lei.

Não se trata, na realidade, de recurso propriamente dito, uma vez que não prescinde de decisão proferida em processo pendente situando-se, não obstante, dentro do gênero recurso ordinário. Há que ser ajuizado em até 3 (três) dias após a diplomação do candidato,<sup>59</sup> e deverá estar instruído, no caso específico de abuso de poder econômico, com prova pré-constituída, obtida em investigação judicial eleitoral, de acordo com jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>60</sup>

A Resolução nº 20.987-TSE, de 21 de fevereiro de 2002, no entanto, ao prever a obrigatoriedade de envio dos autos das prestações de contas irregulares para os fins de interposição do recurso contra expedição do diploma pelo Ministério Público eleitoral, abriu a possibilidade de que o mesmo seja instruído apenas com prova documental, ainda em se tratando de abuso de poder.

Já a ação de impugnação de mandato eletivo passou a ser prevista a partir da Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 14, §§ 10 e 11, estabeleceu o seu cabimento nos casos de abuso do poder econômico, corrupção e fraude<sup>61</sup>. Tal ação foi amplamente utilizada nas últimas eleições, como pode ser observado através de consulta à jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais e, particularmente, do Tribunal Superior Eleitoral, para onde geralmente seguem, em recurso especial.

---

<sup>59</sup> Este prazo é o geral, previsto no art. 258 do Código Eleitoral.

<sup>60</sup> No AGRsp nº 19.568, julgado em 12 de março de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu não ser necessário que a decisão proferida em investigação judicial eleitoral tenha transitado em julgado para embasar recurso contra diplomação fundamentado no inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral, sendo essa a jurisprudência atualmente dominante.

<sup>61</sup> Há quem entenda que essa ação já se encontrava prevista na Lei nº 7.493, de 17.06.1986, em seu art. 23. A Lei nº 7.664, de 29.06.1988 teria repetido essa possibilidade jurídica, sacramentada, "em definitivo" pela Constituição Federal. Cf. CÂNDIDO, Joel. *Direito Eleitoral Brasileiro*. São Paulo: Edipro: 1998, p. 254.

A ação, que poderá ser proposta no prazo de 15 dias contados da diplomação, deverá sempre estar instruída com provas ou indícios do abuso do poder econômico, tramitando em segredo de justiça e respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má fé. Ademais, tal ação ressente-se de utilidade prática quando a propositura, por omissão da inicial, não projeta abuso do poder econômico, corrupção ou fraude eleitoral a apurar.

Inicialmente, o entendimento dos Tribunais Eleitorais era no sentido de que a prova, de fundamental importância para o andamento do processo, deveria apresentar-se sempre pré-constituída em investigação judicial com trânsito em julgado. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, firmou-se no sentido da sua desnecessidade, de modo que a prova que se impõe seja apresentada com a inicial, consiste nos documentos disponíveis, tais como a prestação de contas de campanha eleitoral.

Essa matéria “aplicação de recursos na campanha eleitoral sem a devida prestação de contas” deve ser suscitada no prazo de 15 dias da diplomação, sob pena de preclusão.<sup>62</sup>

Entretanto, a simples informação de infração aos dispositivos da Lei 9.504/97 no que diz respeito à arrecadação e à aplicação de recursos e à prestação de contas, por si só, não prova o abuso do poder econômico, necessário para a cassação do mandato eletivo. A infração às normas de administração financeira, previstas na *Lei das Eleições*, para ensejar o cabimento da ação, hão de estar, indissolavelmente, ligadas às causas enunciadas na Constituição Federal, em seu art. 14, § 10.<sup>63</sup>

A imputação de que o eleito recebeu, na campanha, doação apenas em dinheiro, superior a que foi estipulada em Resolução do TSE<sup>64</sup>, não acarreta, *per se*, o acolhimento da ação de impugnação de mandato, se não há, na inicial,

---

<sup>62</sup> TSE, RO 510, Classe 27ª, Piauí (1ª zona - Terezina). Rel. Min. Nelson Jobim. DJU 16.11.01, p. 10.

<sup>63</sup> Nesse sentido, os seguintes Acórdãos: TRE-CE, AIM94017451. Rel. Stênio Leite Linhares, Seção plenária de 02.08.95; TSE, RESP 8513, Rel. Aldir Guimarães Passarinho, DJU 24.10.89, p. 736; TSE, RE 417, Rel. Roberto Ferreira Rosas, DJU 25.09.87, p. 237.

<sup>64</sup> Na realidade, todas as resoluções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral a respeito do limite de gastos determinam, apenas, que o próprio partido político registre, juntamente com o registro de seus candidatos, o limite de gastos que fará por candidatura.

referência ao abuso do poder econômico, corrupção ou fraude praticada pelo então candidato, já que são esses os pressupostos nos quais se assenta a cassação do mandato eletivo com base no art. 14, § 10, da Constituição Federal.

Na ação de impugnação de mandato eletivo, o eleito e seu partido devem ser citados em conjunto para a demanda, porque entre eles há litisconsórcio passivo necessário, derivado do interesse comum que ambos possuem na manutenção do mandato eletivo.

Além da perda do diploma, caso o recurso contra a expedição do diploma e/ou a ação de impugnação de mandato eletivo concluam pela ocorrência de abuso do poder econômico, ao candidato também será imposta a sanção de inelegibilidade.

Afora essas duas medidas judiciais comentadas, observa-se que a prestação de contas de campanha eleitoral poderá ser utilizada como meio de prova em momento anterior à diplomação do eleito<sup>65</sup>, nos casos em que venha a instruir a própria investigação judicial eleitoral, essa cabível desde o registro da candidatura.<sup>66</sup>

Tal possibilidade decorre do fato de que a diplomação dos eleitos apenas se dá em 1º de janeiro do ano seguinte ao das eleições, e as prestações de contas deverão ser entregues em até 30 dias após o pleito e estar julgadas e publicadas em sessão em, no máximo, 8 (oito) dias antes da diplomação, de modo que seu processamento abrange parte do período em que é possível a representação e a instauração da investigação.

A referida investigação, até a promulgação da Lei Complementar nº 64/90, podia ser iniciada através da representação de qualquer eleitor ou partido político, junto ao Corregedor Geral ou Regional, solicitando a abertura de investigação para apurar ato indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de

---

<sup>65</sup> Nesse sentido, TSE, RESP12531, Rel. Ilmar Nascimento Galvão, DJU 01.09.95. No mesmo sentido TSE, RESP 12603 e RESP 12603.

<sup>66</sup> Há quem entenda que, como nem a Constituição Federal nem a lei fixou o termo *a quo* para o manejo dessa ação, essa poderá ser intentada em momento anterior ao registro da candidatura. Cf. CÂNDIDO, Joel. *Direito Eleitoral Brasileiro*. São Paulo: Edipro: 1998, pp. 179-180.

autoridade, em benefício de partido ou candidato, relatando fatos e indicando provas, previsão contida no art. 237, § 2º, do Código Eleitoral.

Esse dispositivo, no entanto, foi substituído pelo art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, de modo que foi excluído da legitimação ativa para o pedido de investigação, o eleitor, ao mesmo tempo em que deixou de tramitar em segredo de justiça. O procedimento perdeu, ainda, o seu caráter inquisitório, posto que, de acordo com o novo procedimento, há que ser instaurado, de pronto, o contraditório.

Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral tem firmado entendimento no sentido de que a ausência de depoimento do representado, por si só, não conduz à nulidade da ação<sup>67</sup>.

A representação, que será alvo da investigação judicial eleitoral, deverá ser dirigida ao Juiz Eleitoral, no caso de eleições municipais<sup>68</sup>, aos Tribunais Regionais Eleitorais, em caso de candidato a Senador, Governador e Vice-Governador de Estado ou do Distrito Federal, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital e ao Tribunal Superior Eleitoral, no caso de Presidente ou Vice-presidente da República.

Caso a representação seja julgada procedente, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado, nos termos do art. 22, inciso XIV do mesmo diploma legal.<sup>69</sup> Esta declaração pode alcançar quem, embora não sendo candidato, haja cooperado na prática do abuso a que deu causa.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Nesse sentido TSE, AI3255, Rel. Ministro Fernando Alves, DJU 16.08.02, p. 134.

<sup>68</sup> Nesse sentido TSE, RESP11799, Rel. José Bonifácio Diniz de Andrada, DJU 05.08.94, p.19346.

<sup>69</sup> O art. 22, inciso XIV, da Lei 64/90, assim determina:

“Art. 22....

....

*XIV - julgada procedente a representação, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para a instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;”*

<sup>70</sup> TSE, RESP 19.432, Rel. Min. Fernando Neves, DJU 26.10.01, p. 146.

Em conformidade com o art. 3º, §3º, da Lei Complementar nº 64/90, o impugnante deverá especificar, desde a propositura da ação, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, podendo arrolar testemunhas até o máximo de 6 (seis).<sup>71</sup> Dentre esses meios de prova, vale a pena lembrar, poderá ser utilizada a prestação de contas do candidato.

Trata-se de atribuição da Justiça Eleitoral, qualificar o ato e verificar se ele é potencialmente capaz de ensejar o desequilíbrio jurídico entre os candidatos. Nesse sentido, há quem entenda o seguinte:

Todo ato, seja pequeno, seja de grande porte, que fira as normas legais destinadas a garantir o equilíbrio na disputa dos candidatos afeta a moralidade do pleito e deve ser veementemente combatido pela Justiça Eleitoral e por todos aqueles que esperam um dia viver numa sociedade verdadeiramente democrática.<sup>72</sup>

É o que se depreende da previsão contida no art. 23 da exaustivamente referida Lei Complementar 64/90.<sup>73</sup> Com base neste dispositivo a Justiça Eleitoral vem decidindo diversas questões relativas ao abuso do poder econômico e aplicando a sanção de inelegibilidade, prevista no art. 22 desse mesmo diploma legal.

Caso a decisão proferida em investigação judicial eleitoral ocorra após a diplomação do eleito, deverão ser remetidas cópias do processo correspondente ao Ministério Público Eleitoral, para que esse ingresse com as competentes ações, já objeto de breve estudo.<sup>74</sup> Entretanto, caso a própria investigação

---

<sup>71</sup> Nesse sentido ver TSE, RESP5104, Rel. Min. Jarbas dos Santos Nobre, DJU 26.10.78, p. 646.

<sup>72</sup> Ministro Eduardo Alckmin, em voto proferido no TSE, RESP nº 15.275-MG, DJU de 19.02.99, p. 67.

<sup>73</sup> “Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos, públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida atentando para as circunstâncias ou fatos ainda que não indicados, ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público e a lisura eleitoral”.

<sup>74</sup> Nesse sentido, diversos acórdãos do TSE, como no seguinte caso: “ABUSO DO PODER ECONÔMICO - CONSEQUÊNCIAS. OCORRENDO O JULGAMENTO DA REPRESENTAÇÃO APÓS ELEIÇÃO DO CANDIDATO, CUMPRE OBSERVAR O DISPOSTO NO INCISO XV DO ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/90, PROVIDENCIANDO-SE A REMESSA DE COPIAS DE TODO O PROCESSO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, PARA OS FINS PREVISTOS NO ARTIGO 14, PARAGRAFOS 10 E 11, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 262, INCISO IV DO CODIGO ELEITORAL, DESCABE A TAL ALTURA A CASSACAO DO MANDATO. (TSE, RESP11844. Rel. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello. DJ 14.10.94, p. 27624.)

reconheça, antes desse momento, o cometimento de abuso do poder econômico, a sanção de inelegibilidade há que ser aplicada desde então e cassado o registro do candidato.

De acordo com o entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral, as normas que dizem respeito à inelegibilidade são de direito estrito, descabendo a adoção de forma interpretativa que importe em elastecer o seu teor.

A inelegibilidade decorrente de abuso do poder econômico pressupõe, necessariamente, o trânsito em julgado da decisão, seja em investigação judicial eleitoral, recurso contra expedição do diploma ou ação de impugnação de mandato eletivo.<sup>75</sup> Assim, o diplomado, mesmo condenado, poderá exercer livremente o seu mandato, enquanto o Tribunal Superior Eleitoral não julgar eventual recurso interposto contra a decisão, uma vez que só surtirá o efeito de cassação após o trânsito em julgado.

Com relação ao início e à duração da penalidade, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral também é pacífica, entendendo que o candidato condenado ficará inelegível por 3 (três) anos, contados da eleição em que foi verificado o ilícito<sup>76</sup>. Tal entendimento dificulta a aplicação da sanção, em decorrência da demora freqüentemente verificada na conclusão do julgamento.

Encerra-se, assim o estudo das principais previsões normativas presentes no direito pátrio, voltadas à coibição ao abuso do poder econômico nas eleições. No próximo tópico se inicia o estudo a respeito desse mesmo assunto, sob a perspectiva do direito estrangeiro, vigente em alguns Estados democráticos paradigmáticos.

---

<sup>75</sup> Nesse sentido, TSE, RO12235, Rel. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, RJTSE, vol6, Tomo 4, 23.08.94, p.331.

## **CAPÍTULO II - O CONTROLE JURÍDICO DA MOVIMENTAÇÃO DE RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS: UMA PREOCUPAÇÃO MUNDIAL**

### **2.1. Considerações iniciais**

Como ressaltado nos tópicos anteriores, uma das principais preocupações atuais dos Estados, no que diz respeito à implantação de um sistema de governo genuinamente democrático, consiste, exatamente, em garantir a liberdade de escolha dos representantes, preservando-a, o mais possível, de interferências externas, pressões, abuso do poder político e, com mais razão, do abuso do poder econômico, práticas não exclusivas do Brasil.

Ao estudar-se a legislação estrangeira verifica-se uma preocupação generalizada com a questão, razão pela qual os sistemas de controle de eleições da Espanha, Portugal, França, Alemanha e Canadá, também vêm sendo alvo, como no Brasil, de constantes mudanças no sentido de aperfeiçoamento dos institutos e criação de novas formas de incentivo à transparência das campanhas eleitorais e de controle aos abusos.

Tal preocupação, embora fruto da história política particular de cada um dos Estados, acentuou-se, de modo geral, a partir da década de 70, coincidindo com a profissionalização da política e a evolução dos meios de comunicação, notadamente da televisão, que veio revolucionar a propaganda eleitoral

---

<sup>76</sup> Nesse sentido, TSE, RE nº 16.243, de 24.10.00, Rel. Ministro Garcia Vieira, publicado no DJ de 1º.12.00, Seção 1, pág. 1.

encarecendo, sobremaneira, as campanhas eleitorais, ao mesmo tempo em que diminuíram os aportes privados para os partidos políticos e candidatos, em decorrência do declínio dos partidos de massa tradicionais.

A existência de um aparato normativo eficaz, por sua vez, pressupõe a existência de normas descritivas das condutas abusivas, de modo a tipificá-las, atribuindo-lhes, ainda, conseqüências jurídicas, com a previsão de sanções para as práticas contrárias ao direito, necessidade já ressaltada anteriormente. Tais regras também deverão incluir a obrigatoriedade de ser conferida total transparência às movimentações de recursos econômicos dos partidos e candidatos, a fim de que se possa conhecer quem pode estar influenciando na política.

Além do controle legal das receitas privadas e despesas, alguns Estados apontam o financiamento público das campanhas eleitorais como a melhor forma de solucionar o problema, uma vez que o fornecimento dos recursos necessários para que partidos e candidatos custeiem as atividades iminentes ao processo eleitoral, aproximaria, por si só, os concorrentes ao pleito, uma vez que a supremacia financeira gerada por um maior aporte de recursos de origem privada restaria bastante minimizada. Por essa razão, esse é o sistema adotado pela maior parte dos Estados europeus.

Embora o financiamento público possa vir acompanhado de restrições, tais como limite de gastos e do estabelecimento de sistemas públicos de controle, existem informes de que o controle externo de gastos de partido vem sendo minimizado na Europa em conseqüência, sobretudo, da sua vulnerabilidade. Tal constatação levou o sistema de controle de gastos a ser extinto, na Suécia. Soluções criativas, no entanto, vêm sendo encontradas, a exemplo do modelo francês e do alemão, considerados como os mais eficazes.

Verifica-se, ademais, que o problema do financiamento irregular, uma das principais preocupações dos estados, não é, primariamente, um problema de finanças, mas das causas que fazem com que os ingressos dos partidos diminuam à medida que seus gastos, ordinários e eleitorais crescem, de modo que, caso

não se limite fortemente os gastos, não haverá forma de eliminar os ingressos indesejados.

Ressalte-se, no entanto, que, independentemente das limitações aos gastos, previstas pelo legislador espanhol em 1991, 1993 e 1994, essa defasagem continua existindo e com ela a tentação do recurso ao financiamento irregular.

Ao mesmo tempo as chamadas "doações encobertas", resultantes da vontade de não serem expostas à publicidade por parte do doador, do partido, ou de ambas as partes, ou operar como contrapartidas ocultas de atuações ou decisões políticas ou, simplesmente, de manifestar de forma discreta uma preferência política, vêm sendo apontadas como uma marca dos partidos europeus, de modo a chegar quase a consubstanciar-se, na opinião de Sospedra, em um fenômeno geral.<sup>77</sup>

A maioria dos países europeus contempla a possibilidade de isenção fiscal por doações e por cotas de afiliados. Isso não significa que todos os sistemas europeus contenham uma regulação completa acerca das doações ilegais e das sanções correspondentes.<sup>78</sup>

Nos próximos tópicos passarão a ser estudados, dentro dos limites necessários, os sistemas de controle das movimentações econômicas de partidos e candidatos na legislação de alguns Estados da Europa e da América do Norte.

Tal estudo baseou-se nos textos legais e em alguns trabalhos doutrinários publicados, sobretudo, na Espanha, os quais buscam, como o presente, encontrar soluções para os principais problemas aqui abordados.

## **2.2. O controle jurídico das campanhas eleitorais no Canadá**

---

<sup>77</sup> Cf. SOSPEDRA, Manuel Martínéz. *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. 1996, p. 92.

<sup>78</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, p. 107.

No Canadá, o organismo responsável pela realização de eleições é a Comissão Eleitoral do Canadá, a cuja presidência, instituída em 1920, compete exercer a direção geral e a supervisão da aplicação da legislação relativa aos gastos eleitorais. O seu ocupante é nomeado através de uma resolução da Câmara dos Comuns, sendo independente do Governo e dos partidos políticos organizados.

As regras, atinentes ao financiamento dos partidos políticos e candidatos, encontram-se previstas na Lei Eleitoral do Canadá (“Canada Elections Act”) bastante extensa, com 577 artigos. Em 1974, essa lei sofreu importantes reformas, no que diz respeito ao financiamento das eleições, com a edição da Lei sobre Gastos Eleitorais.

O financiamento é público, tanto direto, como indireto, mas também são permitidos os aportes privados, tanto de pessoas físicas, como jurídicas. Àqueles que contribuem de forma regular para os partidos políticos registrados e para os candidatos, é concedido generoso crédito fiscal. A Lei também prevê o reembolso parcial dos gastos eleitorais, que varia em função do número de votos por eles obtidos.

As doações aos candidatos e partidos encontram-se diretamente relacionadas à declaração de imposto de renda de pessoas físicas. Não existem limitações ao montante de contribuições, porém estão proibidas as anônimas e estrangeiras, podendo ser monetárias e em bens e serviços. O doador recebe do partido ou candidato um recibo oficial que indica a quantidade doada, o qual deverá ser apresentado ao Ministério da Fazenda junto com os demais documentos, no momento de se fazer a declaração anual. Até 99 dólares, há isenção de 75% da quantidade doada; até 999 dólares, a isenção é de 45%.<sup>79</sup>

O art. 404, da referida Lei de Gastos Eleitorais, veda, ainda, o recebimento de doações oriundas de pessoa que não seja cidadã canadense ou residente permanente do Estado, de corporação ou associação que não tem negócio fixo no Canadá, partido político, governo ou agente de governo estrangeiro. Tais doações, caso recebidas, deverão ser devolvidas aos doadores no prazo de 30 (trinta) dias.

---

<sup>79</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, p. 120.

O uso de contribuições anônimas ou estrangeiras está sujeita à multa de \$ 1,000, prisão de até três meses, ou ambas.<sup>80</sup>

Os candidatos também estão autorizados a utilizar recursos próprios, que poderão ser reembolsados em até 50% (cinquenta por cento), se tiverem obtido pelo menos 15% dos votos, ou se forem eleitos.

A Lei também estabelece que apenas agentes registrados e autorizados pelo partido poderão receber contribuições de terceiros para aplicá-las nas campanhas. Em caso de descumprimento, o infrator estará sujeito à multa de \$2,000, prisão de até seis meses, ou ambas.<sup>81</sup>

Os fundos remanescentes de campanha deverão ser, obrigatoriamente, remetidos ao partido político que apoiou o candidato e, no caso de candidatura independente (sem partido), os fundos deverão ser remetidos à Tesouraria do Estado.

Apenas as contribuições de valor superior a 100 dólares devem ser declaradas em relatórios financeiros e submetidos a auditoria, devendo, nesses casos, ser informado o montante, o nome e o tipo de doador das contribuições, ou seja, até 99 dólares a doação não precisa ser pública.

Assim como no Brasil, o candidato é o responsável pela sua campanha, embora a legislação preveja as funções de tesoureiro e de auditor, fundamentais para o controle dos gastos e para a elaboração dos relatórios financeiros e de auditoria, respectivamente. Essas atribuições são extremamente importantes, de modo que os seus titulares encontram-se sujeitos a sofrerem sanções pelo seu descumprimento.

O tesoureiro deverá abrir conta bancária para depositar todo o dinheiro recebido para a campanha, assim como todos os pagamentos deverão ser realizados através dos recursos nela depositados. O auditor, por sua vez, deverá elaborar

---

<sup>80</sup> Art. 500.2., da Lei Eleitoral Canadense (“Canada Elections Act”).

<sup>81</sup> Art. 405 (3) e 500.3 da Lei Eleitoral Canadense (“Canada Elections Act”).

relatório sobre a declaração financeira do candidato, apresentada juntamente com os relatórios financeiros de toda a campanha.

A legislação canadense prevê um rigoroso controle do limite de gastos, tanto do candidato, como do partido<sup>82</sup>. O teto é estabelecido de acordo com uma fórmula que leva em consideração o número de nomes constates da lista preliminar de eleitores e um coeficiente especificado na legislação. O objetivo é contribuir para uma maior equidade entre os candidatos, devendo, para que seja eficaz, basear-se em “definições apropriadas”,<sup>83</sup> que aumentam a transparência dos recursos, ao mesmo tempo em que facilitam o cumprimento da legislação, que estabelece um valor máximo para cada categoria de gastos.

Exceder o teto máximo de gastos é considerada prática ilegal, punida não apenas com multa de até \$ 1,000, prisão de até três meses ou ambas, como também o infrator não poderá ser eleito, nem ser servidor público por cinco anos, contados da data da condenação.<sup>84</sup>

Na opinião de Jean-Pierre Kingsley, "Chief Electoral Officer" no Canadá, em 1999, a combinação da divulgação pública da movimentação financeira e o limite de gastos, parece ter produzido efeito no controle do valor das contribuições individuais que, embora sejam livres, atingiram uma média de 232 dólares por candidato, o que é considerado baixa naquele país, e não existiram contribuições acima de 100 mil dólares. De acordo com suas informações, no Canadá "todos os gastos que possam influir no resultado de uma eleição estão sujeitos a limites e são inteiramente divulgados".<sup>85</sup>

De fato, um dos pontos fortes no sistema de controle canadense reside na divulgação pública das informações relativas ao financiamento eleitoral, servindo, sobretudo, para que se possa monitorar o exercício de influências

---

<sup>82</sup> A Lei estabelece, em seus arts. 406 a 409, minuciosamente, o que é considerado despesa eleitoral.

<sup>83</sup> Como "definições" entenda-se a classificação contábil dos gastos, com o seu correspondente lançamento na rubrica contábil pertinente.

<sup>84</sup> Art. 500.2 e 502.1 (c) da Canada Elections Act.

<sup>85</sup> KINGSLEY, Jean-Pierre. Elementos Relativos ao Controle e Monitoração dos Gastos dos Partidos Políticos no Canadá. *In Paraná Eleitoral*. Curitiba, pp. 63-76.

nos candidatos eleitos, por parte dos seus “patrocinadores”. Durante o período de campanha eleitoral é publicado diariamente nos jornais do País sumário das contribuições e gastos dos candidatos. Além disso, encontram-se disponíveis na *Internet*, não apenas detalhes das contribuições e gastos dos candidatos, como também declarações financeiras dos partidos registrados.

São desenvolvidos, naquele país, "programas de cumprimento e de aplicação da lei", através de manuais, documentação e rede telefônica gratuita, com o objetivo de informar a todos os interessados a respeito das exigências da Lei Eleitoral, uma vez que o objetivo "é fazer com que todos os intervenientes cumpram voluntariamente com a legislação."<sup>86</sup>

É obrigatório o envio de declarações (que equivalem à prestação de contas de campanha do direito brasileiro), por parte de todos os candidatos, ao agente eleitoral dentro dos quatro meses seguintes ao dia da eleição, ficando disponíveis para exame durante os seis meses seguintes. O descumprimento implicará na suspensão do seu mandato, caso eleito e na cominação de multa de até \$1,000, prisão de até três meses, ou ambas.

Para identificar o descumprimento à legislação relativa ao financiamento, as declarações de todos os candidatos são submetidas a um processo de auditoria, que também serve para determinar o direito ao reembolso das despesas e os seus valores, ao subsídio do auditor e às sobras de campanha. Além do que poderão ser solicitadas informações complementares, inclusive documentos comprobatórios das contas. A não entrega dos documentos originais, quando solicitada, sujeitará o omissor à multa de até \$1,000, prisão de até três meses, ou ambas.

Um programa de auditoria automatizado contém as declarações de todos os candidatos. Em caso de indícios de descumprimento das normas eleitorais, um dossiê é remetido ao Comissário das Eleições Federais, que é o funcionário nomeado pelo Presidente da Comissão Eleitoral do Canadá e a quem compete garantir a aplicação e cumprimento da Lei eleitoral.

---

<sup>86</sup> KINGSLEY, Jean-Pierre. Elementos Relativos ao Controle e Monitoração dos Gastos dos Partidos Políticos e dos Candidatos no Canadá. *In Paraná Eleitoral*. Curitiba, n° 33, jul/set 1999, p. 71.

Caso se verifique que a lei não foi cumprida, dependendo da gravidade da infração poderá ser instaurada investigação ou, na hipótese contrária, se ingressar diretamente com uma ação judicial, conforme seja ou não de interesse público.

De acordo com o que se expôs, exemplificativamente, as sanções aplicáveis variam da imposição de multa, prisão e perda do direito de votar ou se candidatar por um período de 5 anos. Nos casos em que se verifique a ocorrência de suborno (corrupção eleitoral), a perda do direito à ocupação de cargo público vai para sete anos, após o julgamento final, além da multa e prisão. Nas eleições gerais de 1993, naquele país, verifica-se a referência ao processamento de 10 casos por infrações à Lei sobre o financiamento público e com relação às eleições gerais de 1997, sete casos.<sup>87</sup>

Em comentário à estrutura relativa ao controle e à prestação de contas, o "Chief Electoral Officer", no exercício de suas funções em 1999, afirmou que, não obstante o grande avanço da legislação canadense com relação ao controle das campanhas eleitorais, "ainda resta muito a fazer". Dentre os maiores desafios elenca a necessidade de restringir os gastos efetuados por terceiros, outros que não partidos e candidatos, uma melhor definição dos gastos eleitorais, e a delegação de maiores poderes ao Comissário das Eleições Federais.

### **2.3. O sistema espanhol**

Não se pode negar que na Espanha existe, atualmente, um transtorno social a respeito da questão do sistema de financiamento de campanha, precisamente com relação aos problemas de ingresso ilegal de recursos econômicos, que motivam a necessidade de uma melhor solução jurídica para a questão. Esse problema vem sendo objeto de diversos trabalhos, a exemplo do trabalho realizado por Santiago González-Varas, cujo levantamento, em torno do tratamento jurídico dispensado em outros países sobre o tema, em muito vem auxiliando o desenvolvimento do tema.

---

<sup>87</sup> Cf. KINGSLEY, Jean-Pierre. Elementos Relativos ao Controle e Monitoração dos Gastos dos Partidos Políticos e dos Candidatos no Canadá. *In Paraná Eleitoral*, nº 33, jul/set 1999, p. 63.

Os meios de financiamento das campanhas eleitorais incluem recursos próprios, recursos outros de origem privada e financiamento público. Este último vem alcançando importância cada vez maior, uma vez que, nos partidos espanhóis, registra-se um alto índice de inadimplência por parte dos filiados nos aportes financeiros representados pelas cotas periódicas.

Quanto aos aportes privados esporádicos, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, figuras como as "colectas" têm diminuído consideravelmente nos últimos anos, sobretudo porque comportam um grau de mobilização política na qual as elites partidárias não estão necessariamente interessadas. Não obstante, determinados partidos se acham em melhor posição para obter doações importantes, o que pode minar a igualdade da concorrência política e a independência dos partidos e candidatos.

Em decorrência a esses fatos, a legislação espanhola procura minimizar a interferência do poder econômico a privilegiar determinados partidos, sobretudo os "del establishment", impondo medidas limitantes dos aportes financeiros particulares. Tais limitações visam, também, evitar a dependência política do partido receptor, no que diz respeito aos seus doadores.<sup>88</sup>

A esse respeito, verifica-se que a Lei Orgânica nº 05/85,<sup>89</sup> que, atendendo à previsão contida no artigo 81 da Constituição espanhola, disciplinou o Regime Eleitoral Geral, apresenta diversas normas limitativas, relacionadas não apenas às doações de particulares, como aos recursos financeiros provenientes do próprio Estado e sobre o teto máximo de gastos dos partidos. Também se encontra pré-estabelecido o período de campanha eleitoral, que é bastante curto (quinze dias)<sup>90</sup>, fora do qual ficam proibidas as atividades eleitorais.

---

<sup>88</sup> Cf. SOSPEDRA, Manuel Martínéz. *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. 1996, p. 74.

<sup>89</sup> Essa Lei foi sucessivamente alterada pelas Leis Orgânicas 1/1987, 8/1991, 6/1992, 13/1994, 3/1995, 10/1995, 1/1997, 3/1998, 8/1999, 6/2002, 1/2003.

<sup>90</sup> Art. 51.2 da Lei Orgânica 5/85 do Regime Eleitoral Geral espanhol, com suas modificações posteriores.

Entretanto, o sistema de financiamento privado dos partidos vem levando à ocorrência de inúmeras fraudes. A Lei eleitoral espanhola tem se voltado para o estabelecimento de limites a essa fonte de recursos, penalizando com multa os excessos praticados, sem muito sucesso.<sup>91</sup>

Embora estejam limitadas as doações de particulares e da Administração, tais limitações não se apresentam eficazes a ponto de evitarem ingressos "clandestinos", face à facilidade em se encontrar meios para margear a legislação, que admite as doações de origem privada, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos. Por esse motivo, há quem defenda a idéia de que talvez sejam mais eficazes nesse sentido, não tanto as proibições, mas a exigência de publicidade sobre doações e doadores.<sup>92</sup>

Os candidatos não são responsáveis por sua campanha eleitoral, posto que todos os recursos são geridos pelo partido político a que pertencem, através de responsáveis indicados pelos próprios partidos.

Assim, toda candidatura deve ter um administrador eleitoral responsável pelos ingressos e gastos e pela sua contabilidade, que se ajustará aos princípios vigentes no Plano Geral de Contabilidade. Os partidos, federações ou coalizões que apresentem candidatura em mais de uma província deverão ter, ademais, um administrador geral. Observe-se que os candidatos, por expressa disposição de Lei, não poderão ser administradores eleitorais.<sup>93</sup>

Os administradores eleitorais deverão obedecer a diversas regras, dentre as quais a que determina a abertura de conta bancária específica para movimentar todos os recursos de campanha. Assim como previsto na legislação brasileira, canadense e francesa, também na Espanha existe a obrigatoriedade de todos os fundos destinados a sufragar gastos eleitorais ingressarem nas mencionadas contas e todos os gastos serem pagos através dos recursos nelas depositados. Os administradores

---

<sup>91</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiacion de los Partidos Politicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, p. 130.

<sup>92</sup> Cf. SOSPEDRA, Manuel Martínéz. *Introducción a los partidos politicos*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. 1996, p. 76.

<sup>93</sup> Lei Orgânica 5/85 do Regime Eleitoral Geral espanhol, com suas modificações posteriores, art. 121.1, 121.2., 122 e 123.3.

deverão informar à Junta Eleitoral Central e às Juntas provinciais e de zona (a depender do âmbito da eleição), as especificações dessa conta.<sup>94</sup>

Compete à Junta Eleitoral Central, às Juntas provinciais e de zona, dentro de seu âmbito territorial, velar pelo cumprimento das normas relativas às contas e gastos eleitorais efetuados pelas candidaturas, durante o período compreendido entre a convocatória e o centésimo dia posterior às eleições, apurar as infrações que se produzam no processo eleitoral, sempre que não forem constitutivas de delito, e impor multas.

Para bem cumprir essa tarefa, a Junta Eleitoral Central poderá receber a colaboração do Tribunal de Contas, podendo requisitar, em todo momento, informações das entidades bancárias a respeito do estado das contas eleitorais, números e identidade dos depositários, e do que entenda necessário para o cumprimento de sua função fiscalizadora. Os administradores eleitorais poderão receber as informações contábeis que considerem necessárias.

Quanto ao controle das doações privadas, o Tribunal de Contas tem a faculdade de solicitar aos partidos que apresentem relação nominal desses aportes.

Caso, das investigações realizadas, resultem indícios de condutas constitutivas de delitos eleitorais, as juntas deverão comunicar as ocorrências ao Ministério Fiscal, para o exercício das ações correspondentes, porém as próprias juntas poderão aplicar as sanções às infrações à Lei eleitoral, que não constituam delito. As multas variarão de 20.000 a 200.000 pesetas, caso se tratem de autoridades ou funcionários públicos, e de 5.000 a 100.000 pesetas, se realizada por particulares. Seja qual for o resultado da investigação, o Tribunal de Contas deverá ser comunicado.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Arts. 124.1. e 125.1 da Lei Orgânica 5/85 do Regime Eleitoral Geral espanhol, com suas modificações posteriores.

<sup>95</sup> Arts. 19.1 j-k, 132.1-5, da Lei Orgânica 5/85 do Regime Eleitoral Geral espanhol, com suas modificações posteriores. Esses valores financeiros, expressos em peseta, eram os constantes da Lei espanhola em sua edição original, em 1985.

A prestação de contas ao Tribunal de Contas, através da apresentação de uma contabilidade detalhada e documentada, referente aos diversos ingressos e gastos eleitorais, torna-se obrigatória no caso dos partidos que houverem atingido os requisitos exigidos para receber subvenções estatais, ou que houverem solicitado adiantamentos com base nas mesmas, entre os cem e cento e vinte e cinco dias posteriores às eleições.

O Estado ressarcirá em 30 dias após a entrega das prestações de contas (caso não conclua sua análise), 90% (noventa por cento) do importe das subvenções. Dentro desse prazo, o Tribunal de Contas pode receber esclarecimentos e documentos suplementares que entenda serem necessários. Dentro dos 200 dias subsequentes às eleições, o Tribunal de contas deverá se manifestar a respeito da regularidade das contas eleitorais e, caso tenha verificado irregularidades ou violação às restrições estabelecidas em matéria de movimentação de recursos, pode propor ou não a adjudicação ou redução da subvenção estatal ao partido. Se verificar a ocorrência de indícios de condutas constitutivas de delito, serão comunicadas ao Ministério Fiscal.<sup>96</sup>

Verifica-se um certo rigor no que diz respeito à disciplina dos gastos eleitorais. O limite de gastos, de forma aproximada ao que ocorre no Canadá e na França, é pré-fixado, de acordo com um cálculo que leva em conta o número de habitantes. Assim, para a eleição das “Cortes Generales”, o limite de gastos eleitorais será o resultado da multiplicação por, 40 pesetas, do número de habitantes correspondente à população das circunscrições de onde provenham as candidaturas. Nenhum partido poderá realizar gastos eleitorais que superem os limites estabelecidos.<sup>97</sup>

Além do limite geral, a lei também prevê alguns limites específicos para os gastos eleitorais. Os gastos efetuados com a colocação de cartazes e outras formas de propaganda, nos espaços comerciais autorizados, não poderão exceder a 25% do limite de gastos, da mesma forma que os gastos em publicidade, na imprensa

---

<sup>96</sup> Arts. 133 e 134 da Lei Orgânica 5/85 do Regime Eleitoral Geral espanhol, com suas modificações posteriores.

periódica e nas emissoras de rádio de titularidade privada, não poderão exceder a 20% desse limite.

O Estado subvenciona os gastos efetuados pelos partidos nas campanhas eleitorais. Em nenhum caso a subvenção correspondente a cada grupo político poderá ultrapassar a cifra de gastos eleitorais declarados, justificados pelo Tribunal de Contas, no exercício de sua função fiscalizadora.

Apesar do financiamento público acompanhar os partidos desde 1977, é comum o recurso aos empréstimos privados para saldar os débitos eleitorais, uma vez que os partidos podem financiar sua atividade mediante o recurso ao crédito, tanto para suas atividades ordinárias, como eleitorais. Entretanto, a legislação espanhola prevê um limite à satisfação das dívidas decorrentes do recurso ao crédito.

Da mesma forma que na maioria dos países, também se encontram proibidas as doações anônimas<sup>98</sup>. A Lei 5/85 determina que os aportes de fundos às contas de campanha deverão estar acompanhados pelo nome, domicílio e número do documento nacional de identidade ou passaporte, que serão exibidos ao correspondente empregado da entidade depositária.

Também estão vedadas as doações particulares superiores a dez milhões de pesetas e as procedentes de empresas públicas ou privadas contratantes da Administração Pública, além do que estão proibidas as doações provenientes de governos e entidades públicas estrangeiras.<sup>99</sup>

Sob este último aspecto, comenta-se que a proibição do ingresso de verbas estrangeiras, sobretudo no que diz respeito a particulares, está fadada a extinguir-se no âmbito da União Européia, posto haver se esvaziado, nos Estados que a integram, a sua utilização como instrumento de política exterior. Além do que, essa proibição nunca foi, de fato, respeitada, uma vez que o extinto PCUS (Partido Comunista da antiga União Soviética) financiou os partidos comunistas da Europa

---

<sup>97</sup> Art. 174.2 1 da Lei Orgânica 5/85 do Regime Eleitoral Geral espanhol, com suas modificações posteriores.

<sup>98</sup> Lei Orgânica 5/1985, art. 126.1.

Ocidental, assim como as fundações alemãs canalizaram fundos e apoio praticamente a todos os partidos espanhóis de âmbito nacional com representação parlamentar.<sup>100</sup>

A Lei Eleitoral espanhola também prevê, em diversos dispositivos, as sanções aplicáveis às situações que se consubstanciem em delitos eleitorais. Essas sanções tanto estão dirigidas aos servidores públicos, quando observamos a cominação das penas de prisão e multa por abuso do poder político, como aos particulares, que são as que se mostram mais importantes para o presente estudo comparativo. Além disso, aqueles que cometerem delitos, incorrerão na pena de inabilitação para o exercício do sufrágio passivo, ou seja, inelegibilidade<sup>101</sup>.

O art. 146.1.a. da Lei Eleitoral espanhola, prevê a pena de “arresto maior” (detenção provisória), multa de 30.000 a 300.000 pesetas e inelegibilidade, para aqueles que, por meio de recompensas, dádivas, remunerações ou promessas de recompensas, solicitem direta ou indiretamente o voto de algum eleitor, ou lhe induzam à abstenção.<sup>102</sup>

A Lei espanhola não traz, no entanto, qualquer previsão quanto à perda do registro ou do diploma do candidato infrator, muito embora a decretação da inelegibilidade já o exclua do pleito em que se conclua pelo cometimento de uma das condutas supra-referidas.

Ainda dentro do capítulo dos crimes eleitorais, estão previstas as sanções aplicáveis aos administradores gerais e das candidaturas que falsificarem as contas, declarando ou omitindo indevidamente aportes ou gastos, ou usando de qualquer artifício do qual decorra aumento ou diminuição das partidas contábeis. A pena é de prisão e multa de 30.000 a 300.000 pesetas.

---

<sup>99</sup> Lei Orgânica 3/1987, arts. 4 e 6.

<sup>100</sup> SOSPEDRA, Manuel Martínéz. *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A. 1996, p. 78.

<sup>101</sup> Lei Orgânica 5/85, art. 137.

<sup>102</sup> Esses valores financeiros, expressos em peseta, eram os constantes da Lei espanhola em sua edição original, em 1985. Esse dispositivo assemelha-se ao art. 41-A, adicionado à "*Lei das eleições*" brasileira o qual, por condutas semelhantes, prevê a aplicação da pena de multa de mil a cinqüenta mil UFIR, cassação do registro ou diploma e inelegibilidade do candidato, observado o procedimento da Lei Complementar nº 64/90.

As mesmas penalidades poderão ser aplicadas aos administradores gerais e das candidaturas, e ainda às pessoas autorizadas a dispor das contas eleitorais que se apropriem ou desviem fundos para fins distintos dos contemplados na Lei em comento. As penalidades serão agravadas, se houver ânimo de lucro pessoal.<sup>103</sup>

Não obstante a instituição do financiamento público na Espanha, a existência de regras limitativas de aportes, e gastos eleitorais e a previsão de sanções pelo descumprimento das normas, o que se declarou inicialmente a respeito da realidade européia, quanto a dificuldade no controle dos aportes privados, parece incluir a Espanha.

#### **2.4. A França e a Lei de 29 de janeiro de 1993 ("Lei para a prevenção da corrupção e da transparência da vida econômica e dos procedimentos públicos")**

Na França, verifica-se um esforço bastante significativo com o objetivo de controlar os partidos e candidatos em suas campanhas eleitorais. Diversas leis se sucederam com essa finalidade, buscando um sistema adequado. Dentre elas, destacaram-se a Lei Orgânica nº 88-226 e a Lei Ordinária nº 88-227, ambas de 11 de março de 1988, com o nítido objetivo de reprimir os abusos, através da instituição de um sistema de financiamento público de campanha, limitando o papel desempenhado pelo dinheiro na competição política, sobretudo através dos aportes provenientes das empresas privadas.

Ao lado do financiamento público, foram instituídas regras referentes à limitação de gastos e de doações de origem privada e fiscalização quanto à aplicação das verbas públicas, além da publicidade da contabilidade dos candidatos e partidos políticos. O modelo francês distingue o controle sobre as contas dos candidatos e dos partidos.

Em 1988, o limite de gastos variava de 100.000 dólares para a eleição de deputados, 24 milhões de dólares para cada candidato à Presidência no

---

<sup>103</sup> Arts. 149 1. e 2. e 150.1 e 2. da Lei Orgânica espanhola 05/1985.

primeiro turno e 28 milhões de dólares para cada um dos candidatos ao segundo turno. Já as doações efetuadas por pessoa física, encontravam-se limitadas a 4.000 dólares e por pessoa jurídica, a 10.000 dólares (10% do total de gastos), além do que a soma das doações em dinheiro não podia exceder a 20% da soma das receitas lançadas na conta de campanha do candidato.

Foi, no entanto, através da Lei de 29 de janeiro de 1993, com o expressivo título de "Lei para a prevenção da corrupção e da transparência da vida econômica e dos procedimentos públicos", aprofundando a Lei de 1988, que a França passou a melhor controlar a movimentação econômica das campanhas eleitorais.

Essa Lei ampliou o financiamento estatal de 10% para 20% dos gastos máximos, mas reduziu a quantidade global de tais gastos, cujo montante, que era fixo na legislação anterior, passou a ser calculado com um adicional em função do número de habitantes, com o objetivo de adequar esse limite às realidades regionais.

Nas campanhas eleitorais, as doações particulares feitas aos candidatos também são objeto de várias disposições normativas. Em primeiro lugar, são públicas, sendo vedadas, por exemplo, doações de pessoa jurídica de direito público, cassinos, grêmios, e de procedência estrangeira.<sup>104</sup>

Dentre as regras estabelecidas no que diz respeito à prestação de contas de campanha, destaca-se a obrigatoriedade da elaboração de balanços por parte de candidatos e partidos, com discriminação das receitas recebidas por origem e despesas por natureza e, após a sua certificação por dois auditores, a respectiva entrega de toda a documentação às Mesas das Assembléias, para serem publicadas no Diário Oficial.

Na realidade, esse trabalho é realizado por um mandatário (para a gestão das operações econômicas) e um perito contábil (responsável pela prestação de contas). O mandatário é obrigado a abrir conta bancária e a movimentar todos os recursos através dela elaborando, ao final a "conta do mandatário"

---

<sup>104</sup> Cf. DESLHIAT, Claude e MARE, Christian. "Política e Dinheiro: As Legislações da França e outros Países". In *Revista e Informação Legislativa*. Brasília, v. 31, nº 123, julho/setembro 1994, pp. 166-167.

acompanhada, por sua vez, dos extratos bancários e da fatura. O perito contábil apresenta as contas à Comissão de Contas, em nome do candidato, a qual engloba a conta do mandatário, os nomes dos doadores, cujas somas devem figurar no extrato bancário, as faturas, os recibos de gastos e por último uma avaliação e exame da gestão realizada e dos gastos efetuados<sup>105</sup>.

A Comissão é órgão administrativo independente, cuja função é revisar as contas recebidas. É composta por 9 (nove) membros: 3 (três) da Corte de Cassação, 3 (três) do Tribunal de Contas e 3 (três) do Conselho de Estado. São auxiliados por 160 (cento e sessenta) magistrados da instância superior, dos tribunais administrativos e das câmaras regionais de contas. Existe ainda uma secretaria e 30 (trinta) funcionários do Ministério da Justiça e um serviço de informática<sup>106</sup>.

Nos casos de não aprovação, independente do motivo, a comissão de contas submete o assunto ao Poder Judiciário. Em concreto, o Conselho Constitucional para as eleições legislativas, o Conselho de Estado para as eleições regionais e os Tribunais Administrativos para as eleições locais<sup>107</sup>.

Assim, no modelo francês existe uma instância “ad hoc”, a qual verifica se os partidos respeitam ou não o limite de gastos e um controle judicial sobre a atuação dos partidos durante as campanhas eleitorais, com o que se consegue que o controle não seja meramente realizado por instâncias políticas ou administrativas do Estado.

A limitação dos gastos de campanha, portanto, vem acompanhada por um sistema efetivo de controle judicial. A extrapolação do limite fixado dá ensejo à anulação da eleição.

Caso o candidato não respeite as normas de financiamento da campanha, os tribunais franceses declaram a sua inelegibilidade, o que, de acordo

---

<sup>105</sup> GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiacion de los Partidos Politicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, p. 165.

<sup>106</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiacion de los Partidos Politicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, p. 167.

com informações constantes dos levantamentos efetuados por González-Varas, de fato acontece, na prática.<sup>108</sup>

Pode ser feita reclamação por parte de outro candidato não eleito. Se houve a ultrapassagem do limite de doações, tal quantia deve ser depositada no Tesouro Público. Caso o candidato receba doações acima do máximo e as utilize, ou não designe mandatário, as sanções são de responsabilidade penal (prisão de 1 mês a um ano e multa).

O sistema francês se apresenta, portanto, como um dos mais eficazes no que diz respeito ao controle da movimentação econômica das campanhas eleitorais, ao lado do sistema alemão, cujo estudo se inicia.

## 2.5. A legislação alemã

De acordo com afirmações de especialistas alemães e estrangeiros, o sistema alemão é, possivelmente, o mais transparente e de maior controle financeiro do mundo acerca da atividade financeira dos partidos políticos. Para Santiago González-Varas, o direito alemão é exemplo do equilíbrio entre distintos elementos com a finalidade de dar uma solução ao problema dos limites do financiamento público e privado dos partidos, assim como um controle efetivo sobre sua eficácia.

A própria Constituição daquele país ao regular os partidos, exige, expressamente, que dêem conta publicamente “da procedência e emprego de seus recursos assim como de seu patrimônio”.<sup>109</sup> A jurisprudência constitucional tem se encarregado de insistir nesse dever em todos os seus pronunciamentos.

---

<sup>107</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiacion de los Partidos Politicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, p. 169.

<sup>108</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *la Financiacion de los Partidos Politicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, pp. 173.

<sup>109</sup> Art. 21 da Lei Fundamental alemã. In *Ley sobre Partidos Politicos en la República Federal de Alemania del 24 de julio de 1967, en el nuevo texto del 31 enero 1994*. BORN, Sigrid. *Ley sobre Partidos Politicos in Materiales sobre política y sociedad en la República Federal de Alemania*. Trad. por Luis Martinez. Inter Naciones: Bonn, 1994, p. 5.

A Alemanha foi o primeiro país do continente europeu a implantar o financiamento estatal dos partidos políticos (1957). Não obstante, lá ainda se trava um incessante processo de busca de uma solução satisfatória a respeito dos limites desse financiamento, ao mesmo tempo em que objetiva-se incentivar, ao máximo, o financiamento privado.

O sistema atualmente em vigor prevê o direito dos partidos políticos a serem restituídos pelo Estado pelos gastos realizados nas campanhas eleitorais, em função do número de votos obtidos. Também limita o financiamento estatal ao mesmo montante do aporte privado obtido pelo partido naquele ano (limite relativo), e um valor máximo estabelecido para todos os partidos (limite absoluto).

Como forma de incentivo às doações dos particulares aos partidos, a legislação alemã prevê um sistema de isenção fiscal, em percentual decrescente em função do valor da doação, com a finalidade de desestimular a doação de quantias vultosas, ao mesmo tempo em que incentiva pequenas doações, como forma de minimizar a influência dos mais abastados nos resultados eleitorais.

Um outro aspecto original de incentivo às doações privadas e à transparência do financiamento, consiste no fato de que, para cada doação privada, o governo transfere ao partido um determinado valor, proporcional ao recebido do particular, de modo que o próprio partido tem interesse em declarar todos os valores recebidos. Para ter direito a esse “plus” no financiamento estatal e também para que o particular obtenha a isenção fiscal, a doação deverá constar do livro de contas do partido, com identificação completa do doador.

A comissão de especialistas instituída em 1994, responsável pelo texto da Lei de 28 de janeiro de 1994, aprimorou as técnicas de controle sobre partidos, mediante a especificação dos distintos conceitos (ingressos e gastos), que deverão constar em um livro de contas. Insistiu na necessidade de dar publicidade às doações e no cumprimento fiel aos prazos de entrega dos referidos livros, propondo, ainda, sanções severas como no caso de ingresso de recursos provenientes de fontes vedadas, em que o partido deveria depositar quantia equivalente a cinco vezes o valor doado.

A maior preocupação do sistema tedesco consiste em controlar a atividade geral dos partidos, mediante a obrigatoriedade da especificação completa de todas as movimentações econômicas no livro de contas, o qual deverá ser encaminhado à presidência do Congresso, após o exame por auditores de contas, que supervisionam a regularidade dos balanços.<sup>110</sup>

Esses auditores são independentes e a contravenção ou ocultação de fatos no exercício de suas funções dá lugar a severas punições por parte da corporação de auditores, cujo estatuto também prevê responsabilidade penal. Não se encomendou a missão do controle de contas ao Tribunal de Contas porque se desejava um sistema mais independente e externo e alijado das instituições políticas ou administrativas.<sup>111</sup> O Tribunal de Contas, entretanto, realiza a revisão dessas contas, após o recebimento pela Presidência do Congresso.

Caso os partidos não apresentem os livros de contas, perderão o direito ao financiamento estatal. O livro engloba todos os ingressos, gastos e patrimônio dos partidos políticos<sup>112</sup>.

Uma falha que pode ser apontada no sistema alemão consiste no fato de que a legislação não é clara quanto à obrigatoriedade do candidato fazer constar do livro de contas do partido, as importâncias doadas diretamente para a sua campanha eleitoral.

Findo esse breve estudo a respeito do tratamento jurídico dispensado ao controle das campanhas eleitorais em alguns Estados estrangeiros, passa-se a estudar, no capítulo que se segue, a prestação de contas e o controle jurídico das campanhas eleitorais no Brasil, no decorrer do qual serão utilizados para fins

---

<sup>110</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiacion de los Partidos Politicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, pgs. 14, 23, 149 e 177.

<sup>111</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiacion de los Partidos Politicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, p. 160.

<sup>112</sup> ALEMANHA. Ley sobre Partidos Políticos en la República Federal de Alemania del 24 de julio de 1967, en el nuevo texto del 31 enero 1994. BORN, Sigrid. *Ley sobre Partidos Políticos in Materiales sobre política y sociedad en la República Federal de Alemania*. Trad. por Luis Martinez. Inter Naciones: Bonn, 1994, p.10.

comparativos, os conhecimentos aqui adquiridos.

---

## **CAPÍTULO III - A PRESTAÇÃO DE CONTAS E O CONTROLE JURÍDICO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL**

### **3.1. Evolução das normas relativas ao controle da movimentação de recursos de campanha eleitoral de partidos políticos e candidatos**

Como já estudado no capítulo anterior, o controle da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais de candidatos e partidos políticos, constitui-se em uma preocupação mundial, de modo que cada Estado vem desenvolvendo, à medida que se aperfeiçoa o seu sistema democrático de governo, mecanismos que objetivam minimizar a interferência do poder econômico no resultado das eleições, a fim de garantir eleições livres, com resultados os mais próximos possíveis da vontade da maioria dos eleitores.

No Brasil, como também já exposto, esta preocupação não é nova, cabendo ao Poder Judiciário, desde 1916, a responsabilidade pela execução das leis eleitorais<sup>113</sup>, as quais contemplam diversos mecanismos criados com a finalidade de preservar as eleições do abuso do poder econômico, em suas mais diversas nuances.

Assim como o Canadá, França, Espanha e Alemanha, a legislação brasileira também prevê um sistema de controle específico da movimentação de recursos econômicos nas campanhas eleitorais, através do estabelecimento de regras que vão desde o financiamento até a prestação de contas.

No Brasil, a prestação de contas de campanha eleitoral pode ser descrita como um instituto que tem como finalidade primordial, emprestar transparência às campanhas eleitorais, através da exigência da apresentação de informações, legalmente determinadas, que têm o condão de evidenciar o montante, a origem e a destinação dos recursos utilizados nas campanhas de partidos e candidatos, possibilitando a identificação de situações que podem estar relacionadas ao abuso do

---

<sup>113</sup> Com também já estudado, o controle das eleições era realizado, até esse ano, pelo próprio Poder Executivo local.

poder econômico, além de prever sanções pelo desrespeito aos dispositivos que o regulam.

A apresentação, a análise e a aplicação de sanções aos candidatos e partidos que infringiam as normas relacionadas à movimentação econômica de campanha, são realizadas, atualmente, pela Justiça Eleitoral, dentro da qual funcionam unidades de controle técnico, responsáveis pela emissão de parecer contábil a respeito das informações prestadas através das referidas prestações de contas.

A primeira norma a prever, embora de forma lacônica, a prestação de contas de campanha no ordenamento jurídico brasileiro, foi a Resolução de nº 00 de 30 de junho de 1945, baixada pelo Tribunal Superior Eleitoral para regulamentar os Partidos Políticos recém reabertos, juntamente com a Justiça Eleitoral, através do Decreto-Lei nº 7.586/45.

O histórico dispositivo previa, dentre os princípios democráticos, “a prestação de contas, ou a responsabilidade política, dos representantes eleitos”.<sup>114</sup>Essa Resolução determinava, também, o cancelamento do registro de qualquer partido político, quando se provasse que esse havia recebido contribuição, de qualquer natureza, de procedência estrangeira, ainda que sob a forma de publicação paga em jornais.

A Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, que instituiu o Código Eleitoral estabeleceu uma série de restrições e obrigações aos partidos políticos, quanto a sua contabilidade e finanças, destacando-se, dentre elas, a obrigação de fazer constar em seus estatutos, a fixação e a apuração das quantias máximas que os seus candidatos podiam, em cada caso, despender pessoalmente com a própria eleição. Também havia a obrigatoriedade de identificação da origem das receitas, que deveriam estar registradas na escrituração contábil do partido.<sup>115</sup>

O Código Eleitoral de 1965, Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1965, não repetiu essas previsões, que foram objeto da Lei nº 4.740 (Lei Orgânica dos

---

<sup>114</sup> Art. 16, inciso II, do Decreto-Lei nº 7.586/45.

<sup>115</sup> Art. 143, da Lei nº 1.164, de 1950.

Partidos Políticos), de mesma data, o qual se constituiu no primeiro diploma legal a estabelecer, diretamente, a obrigatoriedade da prestação de contas por parte dos partidos políticos e comitês, ao encerrar-se cada campanha eleitoral.<sup>116</sup>

A responsabilidade pelas contas de campanha, no entanto, não era dos candidatos, mas dos dirigentes dos partidos inclusive do tesoureiro, que respondia civil e criminalmente por qualquer irregularidade, posto que apenas esses poderiam receber e aplicar recursos de campanha.<sup>117</sup>

Nenhum candidato a cargo eletivo, sob pena de cassação do respectivo registro, poderia efetuar, individualmente, despesas de caráter político ou eleitoral, ou alistamento, arregimentação, propaganda e demais atividades definidas pela Justiça eleitoral, devendo processar todos os gastos através do partido político ou comitê ao qual estivesse vinculado.<sup>118</sup>

As contas das campanhas eleitorais de candidatos eram, portanto, prestadas diretamente pelos respectivos partidos e comitês financeiros, que as remetiam aos comitês interpartidários de inspeção, ou ainda, às comissões parlamentares de inquérito que as solicitassem<sup>119</sup>.

Os referidos comitês eram integrados por três membros de cada organização partidária que tivesse participado das eleições, indicados ao juiz eleitoral pela comissão diretora municipal de cada partido, em caso de eleições municipais.<sup>120</sup>

A comissão diretora municipal, juntamente com os comitês financeiros de cada partido, tinha o dever de manter escrituração contábil, com documentação que comprovasse a entrada e saída de dinheiro ou bens, e de encaminhar

---

<sup>116</sup> O art. 58, inciso VI, da referida Lei, assim previa:

*Art. 58. A Justiça Eleitoral fiscalizará processos eleitorais, fazendo observar, entre outras, as seguintes normas:*

....

*VI - obrigatoriedade de prestação de contas pelos partidos políticos e comitês ao encerrar-se cada campanha eleitoral.*

<sup>117</sup> Art. 58, inciso II, da Lei nº 4.740/65.

<sup>118</sup> Art. 58, §1º, da Lei nº 4.740/65.

<sup>119</sup> Art. 58, inciso VI, da Lei nº 4.740/65.

<sup>120</sup> Art. 58, VIII, da Lei nº 4740/65.

prestação de contas no prazo de trinta dias, para a competente análise pelos comitês interpartidários de inspeção, em igual prazo.

A Justiça Eleitoral era responsável por garantir a publicidade ampla das conclusões dos relatórios dos referidos comitês sobre as investigações a que dessem procedimento, com base nas prestações de contas apresentadas.<sup>121</sup>

Ressalte-se, ainda, que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 previa, ainda, a possibilidade de determinação, pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos Tribunais Regionais Eleitorais, do exame da escrituração de qualquer partido e a apuração de qualquer ato que violasse as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, estivessem obrigados os partidos e seus filiados.

Essa Lei também criou o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário, constituído pelas multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual e de doações particulares.

A prestação de contas da aplicação desses recursos, por sua vez, deveria ser feita, anualmente, ao Tribunal de Contas da União, juntamente com relatório elaborado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Já o Código Eleitoral desse mesmo ano dedicou todo um artigo em favor da liberdade de voto e contra a interferência do poder econômico, conferindo a qualquer eleitor ou partido político, legitimidade para “denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade”, junto ao Corregedor-Geral ou Regional.<sup>122</sup>

A partir de 1965, verifica-se uma sucessão de resoluções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, para regulamentar as eleições que se seguiram, que mantiveram, basicamente, a obrigatoriedade de prestação de contas de campanha pelos comitês financeiros dos partidos, aos já estudados comitês

---

<sup>121</sup> Lei nº 4.740/65, art. 58, inciso VII.

<sup>122</sup> Arts. 59 e 237, da Lei nº 4.740/65.

interpartidários de inspeção, e a vedação à movimentação de recursos pelos próprios candidatos.

Percebe-se, claramente, que não obstante a criação da Justiça Eleitoral, com a finalidade de assegurar a lisura das eleições, seu papel, no controle das movimentações econômicas nas campanhas eleitorais, resumia-se ao de assegurar a publicidade das informações colhidas e analisadas por integrantes dos próprios partidos políticos participantes das eleições.

A Resolução TSE nº 10.050, de 19 de julho de 1976, regulamentando as eleições de 1978, estabelecia que, antes de iniciar a campanha partidária, o partido deveria comunicar ao Juiz Eleitoral qual a importância máxima que despenderia em cada pleito e qual o teto para contribuições ou donativos.

Para as eleições de prefeito e vereador daquele ano, o partido deveria indicar o limite máximo de despesas que iria investir em prol das candidaturas, as quais deveriam ser efetuadas em igualdade de condições para todos os candidatos.

O próprio partido, portanto, estabelecia o limite de gastos que efetuaría por candidatura, assim como o limite máximo de doações que poderia receber.

O valor máximo de gastos estabelecido pelo próprio partido gozava de alguma coerência dentro da sistemática então vigente, posto que, ao menos do ponto de vista normativo, apenas os partidos podiam gastar recursos nas campanhas eleitorais. Com isso estaria garantida a igualdade formal entre os candidatos pertencentes a um mesmo partido, no que diz respeito às despesas que poderiam ser efetuadas em prol de suas campanhas.

Essa Resolução previa, ainda, que, caso os comitês financeiros dos partidos não enviassem suas prestações de contas aos comitês interpartidários no prazo de trinta dias, os candidatos ficariam passíveis de cassação dos registros e perda do diploma, se já expedido<sup>123</sup>, tratamento mais rigoroso que o observado na atual lei

---

<sup>123</sup> Resolução TSE nº 10.050, de 19 de julho de 1976, art. 8º, § 5º.

que regula a matéria (Lei nº 9.504/97), que apenas prevê a suspensão da diplomação, enquanto perdurar a omissão.

Seus responsáveis ficariam submetidos às penas previstas no art. 347 do Código Eleitoral, quais sejam, detenção de três meses a um ano e pagamento de dez a vinte dias-multa.

A Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, editada para regular as eleições de 1994, trouxe significativas inovações, no que diz respeito às contas de campanha, que merecem um estudo mais detalhado.

As despesas de campanha eleitoral passaram a ser realizadas sob a responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos, e por eles pagas<sup>124</sup>. Esse dispositivo abriu a possibilidade de os próprios candidatos efetuarem, diretamente, as suas despesas eleitorais, o que, apesar de proibido por lei, nunca havia deixado de ocorrer, na prática.

De acordo com Djalma Pinto, a proibição de o candidato efetuar despesas com sua própria campanha, nunca foi levada a sério pelos Partidos nem tampouco pela Justiça Eleitoral. Após gastarem o que tinham e o que não tinham na campanha, os candidatos 30 dias depois da eleição, encaminhavam suas prestações de contas ao Comitê Interpartidário, cujos dados jamais foram questionados<sup>125</sup>.

Ao mesmo tempo, o candidato passou a ser o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis referentes à sua campanha<sup>126</sup>, devendo assinar a sua própria prestação de contas, que passou a ser enviada para a Justiça Eleitoral, e não mais aos comitês interpartidários<sup>127</sup>.

Assim, a análise das prestações de contas passou a ser efetuada, diretamente, pela Justiça Eleitoral, que poderia, inclusive, havendo indício de irregularidade nas mesmas, requisitar diretamente às instituições financeiras os extratos

---

<sup>124</sup> Art. 33, da Lei nº 8.713/93.

<sup>125</sup> PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral. Temas polêmicos*. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 55.

<sup>126</sup> Art. 37, da Lei nº 8.713/93.

e comprovantes de movimentação financeira das contas abertas pelo comitê ou pelos candidatos, para a movimentação dos recursos da campanha<sup>128</sup>.

Tal dispositivo, suprimido da Lei que regula atualmente o instituto, possibilitava a inspeção direta da conta de campanha do partido ou do candidato. Embora útil para a análise das contas prestadas, ainda está longe de ser o ideal para que a transparência das movimentações financeiras seja satisfatória, posto que as contas particulares dos candidatos e de particulares suspeitos de movimentações anônimas não se encontravam abrangidas pela norma.

Essa Lei previa como crime eleitoral, a doação direta ou indireta a partido, coligação ou candidato, de recurso de valor superior ao definido em lei para aplicação em campanha eleitoral<sup>129</sup>. A pena estabelecida era de multa em valor igual ao do excesso verificado.

Esse limite consistia, no caso de pessoa física, em 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano de 1993; no caso em que o candidato utilizasse recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, e no caso de pessoa jurídica, a 2% (dois por cento) da receita operacional bruta do ano de 1993.

Também consistia crime gastar recursos acima do valor definido na Lei para aplicação em campanha eleitoral, sendo tal conduta apenada com multa em valor igual ao do excesso verificado. O candidato, se responsável pelo crime, também

---

<sup>127</sup> Art. 51, da Lei nº 8.713/93.

<sup>128</sup> O art. 55, § 2º, da multicitada Lei, assim determinava:

*Art. 55. A Justiça Eleitoral fará o exame da prestação de contas dos partidos e candidatos, referente a cada eleição, devendo verificar a sua regularidade e correta apresentação das contas, assegurado aos partidos participantes da eleição o direito de acompanhamento.*

.....  
*§ 2º. Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar diretamente das instituições financeiras os extratos e comprovantes de movimentação financeira das contas referidas no art. 52, I, bem como determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento das irregularidades encontradas.*

...  
<sup>129</sup> Art. 57, inciso I, da Lei nº 8.713/93.

estaria sujeito à cassação do registro de sua candidatura ou do diploma, se já eleito, observadas as disposições legais e constitucionais em vigor.<sup>130</sup>

O art. 49 da referida Lei estabelecia, de forma clara, que a infração às normas que regiam a administração financeira da campanha eleitoral, sujeitaria o candidato à cassação do registro ou, se eleito, à perda do mandato, previsão não repetida pela Lei que atualmente regula o instituto.

O limite de gastos, por sua vez, continuou a ser estabelecido livremente pelo partido (como previsto na legislação eleitoral atualmente em vigor), de modo que era obrigatório para os órgãos de direção regional comunicar ao órgão de direção nacional do partido o número de candidatos e o limite de gastos estabelecidos para cada eleição na respectiva circunscrição, no prazo de cinco dias após a escolha dos mesmos<sup>131</sup>.

Também se encontrava prevista, dentre os crimes eleitorais, a doação de “recursos ilícitos”<sup>132</sup> de modo que a pessoa jurídica, da qual se originassem tais recursos, estava sujeita à pena de multa de valor igual ao do excesso verificado, que poderia ser aumentada em até dez vezes, se o juiz considerasse que, em virtude da situação econômica da infratora, seria ineficaz a cominada.<sup>133</sup>

Todas as doações deveriam ser identificadas e trocadas por bônus eleitorais. Esses bônus, emitidos pelo Ministério da Fazenda, eram recebidos pela Direção Nacional dos Partidos da Casa da Moeda do Brasil, e distribuídos no limite do montante de gastos estabelecidos para cada candidato, em cada circunscrição eleitoral<sup>134</sup>. Não obstante a sugestiva nomenclatura, o recebimento dos bônus eleitorais em troca de doações, jamais implicou em qualquer benefício fiscal, de modo a funcionarem apenas como meros recibos.

---

<sup>130</sup> Art. 57, inciso II, da Lei nº 8.713/93.

<sup>131</sup> Arts. 39 e 40, da Lei nº 8.714/93.

<sup>132</sup> *Recursos ilícitos* são aqueles vedados por lei, a exemplo dos advindos de governo estrangeiro.

<sup>133</sup> Lei nº 8713, de 30 de setembro de 1993, arts. 38, 57, incisos I e II e §§ 2º e 4º e art. 58, *caput* e parágrafo único.

<sup>134</sup> Art. 43, da Lei nº 8.714/93.

A Resolução TSE nº 14.426 regulamentou a Lei nº 8.713/93 para as eleições de 1994. A abertura de conta bancária específica para a movimentação de recursos de campanha passou a ser facultativa, para o candidato, e obrigatória, para os partidos políticos.

A Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que regulamentou as eleições de 1996, trouxe, como inovação, a obrigatoriedade de abertura de conta bancária específica para a movimentação de recursos de campanha dos candidatos a Prefeito e dos candidatos a vereador nos municípios com mais de 50 mil eleitores<sup>135</sup>.

A prestação de contas de campanha eleitoral se encontra atualmente prevista na Lei nº 9.504/97<sup>136</sup>, a qual estabelece as regras para a arrecadação e a utilização de recursos nas campanhas eleitorais, possibilitando, dessa maneira, a análise pormenorizada das movimentações econômicas declaradas, com base nas informações prestadas por candidatos e partidos, através de demonstrativos, extrato bancário e, eventualmente, de documentação e informações complementares exigidas.

A Resolução nº 20.566, baixada pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2 de março de 2000, estabelecendo instruções sobre a arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas das eleições de 2000, contemplou dispositivo que veio estabelecer, de forma literal, o liame existente entre as prestações de contas de campanha eleitoral e a ação de impugnação de mandato eletivo, prevista no art. 14, § 10 da Constituição Federal de 1988, e, também, com o recurso contra expedição de diploma, previsto no art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral, conforme já estudado<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, art. 35, § 3º.

<sup>136</sup> Enquanto a Lei nº 9.504/97 vem regulando todos os pleitos eleitorais, desde a sua edição, o Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, baixa resoluções com o fim de regulamentar a referida Lei (a Resolução TSE nº 20.102/98 regulou as eleições de 1998, a Resolução TSE nº 20.566/00 aplicou-se às eleições municipais de 2000, a Resolução TSE nº 20.987, de 21 de fevereiro de 2002, disciplinou as eleições de 2002 e, mais recentemente, a Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004, editada para disciplinar as eleições 2004, no que diz respeito à arrecadação e aplicação de recursos e prestação de contas de campanha eleitoral.

<sup>137</sup> O dispositivo em comento estabelece, *ipsis literis*:

*Art. 21. Examinando a prestação de contas e dela conhecendo, o juiz eleitoral decidirá sobre a sua regularidade (Lei nº 9.504-97, art. 30).*

As Resoluções TSE nº 20.987, de 21 de fevereiro de 2002, que regulamentou as eleições de 2002, e nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004, repetiram a previsão. Essa última passou a determinar o envio da prestação de contas de campanha rejeitada, também para os fins previstos no art. 22, da Lei Complementar nº 64/90, que trata da investigação judicial eleitoral.

Dessa forma, desde as eleições de 2000, rejeitadas as prestações de contas de candidatos ou partidos, a legislação eleitoral passou a determinar o envio de cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral, uma vez que pode conter indícios ou mesmo se constituir em meio de prova de abuso do poder econômico e político, a ser apurado na forma da lei.

### **3.2. Responsabilidade de candidatos e partidos políticos**

A questão da responsabilidade pela administração das campanhas eleitorais, quanto à movimentação de recursos econômicos e prestação de contas, é matéria que se reveste de fundamental importância, a partir do momento em que as condutas praticadas podem vir a sofrer sanções ao contrariarem as disposições legais aplicáveis, em cada caso.

Em alguns sistemas de controle estrangeiros estudados, verifica-se a responsabilização direta dos próprios candidatos pelas suas campanhas eleitorais, à exceção da Espanha, onde, como visto, toda candidatura deve apresentar um administrador eleitoral responsável pelos ingressos e gastos e pela sua contabilidade. Na Alemanha, por sua vez, apenas os partidos são obrigados a prestar contas<sup>138</sup>.

No Brasil, a Lei Eleitoral de nº 4.740, de 15 de julho de 1965, atribuía a responsabilidade pelas contas de campanha aos dirigentes dos partidos,

---

*§3º Rejeitadas as contas, o juiz eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos no art. 14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal e no art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral.*

<sup>138</sup> Com relação à Alemanha, observa-se que o art. 23 e incisos da Lei sobre Partidos Políticos de 1994, ao estabelecer quem tem o dever de prestar contas, não inclui o candidato.

inclusive ao tesoureiro, que respondia civil e criminalmente por qualquer irregularidade, posto que apenas esses poderiam receber e aplicar recursos nas campanhas eleitorais.

Entretanto, a partir da edição da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, que regulou as eleições de 1994, o candidato passou a ser o único responsável pela administração financeira de sua campanha, no que diz respeito à veracidade das informações financeiras e contábeis por ele prestadas, podendo arrecadar recursos e efetuar despesas diretamente<sup>139</sup>, o que vem causando divergências entre juristas e doutrinadores, com relação à extensão e limite da responsabilidade entre partidos e candidatos.

A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, atualmente vigente, repete, em seu art. 21, quase de maneira idêntica, o dispositivo constante da Lei anterior<sup>140</sup>, no entanto, o art. 17, desse mesmo diploma legal, estabelece que as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos, o que conflita, aparentemente, com o estabelecido no pré-citado artigo 21.

A questão da responsabilidade pelas informações contidas nas prestações de contas é de fundamental importância no momento da aplicação das sanções destinadas aos infratores da legislação eleitoral, que serão estudadas mais adiante. Tal questão permanece controvertida na esfera doutrinária.

Fávila Ribeiro, ao se pronunciar sobre o assunto, afirma que o supracitado dispositivo da Lei 8.713/93, já seria suficiente para ensejar “uma ruptura da cadeia de responsabilidade entre os candidatos e os partidos.”<sup>141</sup>

Joel Cândido, em comentário ao art. 17 da Lei atualmente em vigor, assim se manifesta: "Fica mantido, neste art. 17, o Princípio da Responsabilidade Financeira Solidária, entre partidos e candidatos, já constante, há tempo, em nosso

---

<sup>139</sup> O art. 33, da Lei nº 8.713/93, assim determinava:

*Art. 33. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos, e por eles pagas.*

<sup>140</sup> *Art. 21. O candidato é o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo assinar a respectiva prestação de contas sozinho ou, se for o caso, em conjunto com a pessoa que tenha designado para essa tarefa.*

<sup>141</sup> RIBEIRO, Fávila *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Forense, 1996, p. 337.

Direito Eleitoral”. Reportando-se ao art. 241 do Código Eleitoral, que prevê a responsabilidade dos Partidos sobre toda a propaganda eleitoral e ainda sobre os excessos cometidos por seus candidatos.<sup>142</sup>

Em sentido semelhante Ney Moura Teles, ao comentar o referido art. 17, assim se expressa: “O dispositivo define legalmente a responsabilidade pelas despesas das campanhas eleitorais, fazendo-as recair sobre os ombros dos partidos políticos ou de seus candidatos”. Continuando, afirma que a Lei estabelece a responsabilidade solidária pelas despesas efetivamente não pagas, “definindo que o responsável pelo pagamento das despesas realizadas na campanha eleitoral de determinado partido em favor de um candidato é o partido ou o candidato e por um deles será paga”.<sup>143</sup>

Mayr Godoy, por sua vez, em comentário ao mesmo dispositivo, refere-se à responsabilidade solidária entre partidos e candidatos apenas com relação às regras legais de propaganda eleitoral, “que deverão ser obedecidas por todos os envolvidos no processo eleitoral ativo”<sup>144</sup>, não se manifestando quanto à responsabilidade financeira.

Em análise aos dispositivos legais pertinentes, verifica-se que ao referir-se à responsabilidade dos partidos pelas despesas de campanha eleitoral, está a lei a disciplinar as movimentações financeiras efetuadas pelo próprio partido, cujo “gerenciamento encontra-se ao encargo do comitê financeiro, criado com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais”<sup>145</sup>, devendo prestar contas dessas movimentações à Justiça Eleitoral, de maneira independente das prestações de contas de seus candidatos.

As despesas realizadas pelo comitê financeiro, que utiliza para a abertura de conta bancária o número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ do partido ao qual está vinculado, só a ele cabe saldar, não havendo

---

<sup>142</sup> CÂNDIDO, Joel. *Direito Eleitoral Brasileiro*. São Paulo: Edipro: 1998, p.406.

<sup>143</sup> TELES, Ney Moura. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 1998, p. 100.

<sup>144</sup> GODOY, Mayr. *Eleições 1998*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda, 98.

<sup>145</sup> Art. 19, *caput*, da Lei nº 9.504/97.

como serem cobradas do candidato beneficiado que, na maioria das vezes, sequer participou das decisões financeiras do comitê.

Do mesmo modo, as despesas realizadas pelos candidatos de um determinado partido, não podem ser cobradas do partido ao qual pertencem. Sua conta bancária é independente, aberta em seu nome e com o seu número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF.

Ademais, a Lei nº 9.096/95, ao atribuir, em seu art. 1º, personalidade jurídica de direito privado ao partido político,<sup>146</sup> sujeita-o, obviamente, ao regime jurídico de direito privado. De acordo com o art. 896 do Código Civil brasileiro, “a solidariedade não se presume, resulta de lei ou da vontade das partes”.

Ora, não se encontra em nenhum diploma legal vigente, o estabelecimento expresso, ou sequer implícito, da solidariedade entre partidos políticos e candidatos, no que diz respeito às suas atividades financeiras.

A prestação de contas do comitê financeiro, criado para cada eleição, é completamente independente da prestação de contas de seus candidatos. O comitê financeiro funcionará apenas como intermediário obrigatório, no caso da prestação de contas de candidatos às eleições majoritárias, e intermediário facultativo, no caso de prestação de contas de candidatos às eleições proporcionais<sup>147</sup>.

O comitê financeiro deverá fidelidade às informações fornecidas pelos seus candidatos, contidas nas prestações de contas feitas por seu intermédio, porém, como demonstrado, não poderá ser solidariamente responsabilizado pela veracidade dessas informações, nem pelas despesas realizadas e não saldadas pelos seus candidatos.

---

<sup>146</sup> A Constituição Federal em seu artigo 17, § 2º, assim estabelece:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

.....

§2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.”

Ao recebê-las, o comitê deverá apenas verificar a correspondência de algumas informações com os seus próprios registros, como no que diz respeito, por exemplo, à numeração dos recibos eleitorais que distribuiu àquele candidato, o montante do repasse de quotas do fundo partidário, caso tenha efetuado transferência de recursos, por exemplo, e resumir essas informações.<sup>148</sup>

Muito embora alguns dos demonstrativos a serem apresentados pelo comitê financeiro e candidatos tenham o mesmo formato<sup>149</sup>, deverão sempre conter informações referentes às movimentações financeiras de cada um deles, as doações e despesas que efetivamente realizaram, de forma independente, com as campanhas eleitorais.

Tal discriminação se faz necessária, uma vez que as doações de terceiros podem destinar-se ao partido e não a candidato específico, da mesma forma que o partido poderá realizar as despesas eleitorais que entender convenientes. O comitê financeiro é também o responsável pelo recebimento e repasse aos candidatos de quotas do fundo partidário e dos recibos eleitorais.

Acredita-se que a responsabilidade solidária entre candidatos e partidos, não obstante a imprecisão legislativa, está realmente extinta no que diz respeito à arrecadação e utilização de recursos e prestação de contas das campanhas eleitorais.

Dessa afirmação resulta que as penalidades decorrentes de infração a dispositivos da Lei nº 9.504/97, tais como a ultrapassagem do limite de gastos, recebimento de recursos ilícitos, entre outras, atingirão apenas o partido ou o candidato infrator isoladamente, ou ambos, quando ambos cometerem a infração, ou se beneficiarem reciprocamente.

### **3.3. Disciplina normativa da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais**

---

<sup>147</sup> Art. 28, §§ 1º e 2º, da Lei 9.504/95.

<sup>148</sup> Art. 29, incisos I e II, da Lei nº 9.504/97.

<sup>149</sup> Os demonstrativos referidos fazem parte dos anexos à Lei nº 9.504/97 e das Resoluções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, para cada eleição, e ainda do SPCE (Sistema Informatizado de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral).

A disciplina normativa da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas, bem como a correspondente prestação de contas à Justiça Eleitoral, encontram-se atualmente reguladas nos artigos 17 a 32 da Lei nº 9.504/97 e nas Resoluções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, para cada ano em que ocorrem eleições.

Desse modo, apesar de a Lei eleitoral não estar sendo alvo de consideráveis alterações desde a sua edição, as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral tendem a trazer algumas inovações ao regulamentá-la para cada pleito, com o propósito de aperfeiçoá-la e torná-la mais eficaz.

Seu esqueleto básico permanece, no entanto, inalterado, devendo as prestações de contas de campanha eleitoral obedecer a diversas regras previstas dentre os seus dispositivos, cuja violação pode acarretar conseqüências as mais diversas, conforme será estudado no próximo capítulo.

Enquanto as prestações de contas estão obrigadas por lei a refletir fielmente a campanha eleitoral do ponto de vista econômico, a própria arrecadação e a aplicação de recursos também se encontram submetidas a um complexo regramento, cujo estudo se inicia.

### **3.3.1. As receitas de campanha**

A existência de um sistema eficaz de controle do financiamento das campanhas eleitorais é de fundamental importância para a manutenção da influência do poder econômico em patamares mínimos, à medida que se garante a transparência dos recursos econômicos utilizados, tanto no que diz respeito à identificação da sua origem, quanto à limitação do seu montante.

A observação da legislação alienígena a respeito do assunto, demonstra que todos os Estados estudados adotam um sistema de financiamento público das campanhas eleitorais, acompanhados pelo financiamento privado paralelo.

Verifica-se, no entanto, que a questão do financiamento não é pacífica, mesmo dentro desses Estados, e vem sendo alvo de constantes debates em que se observa uma permanente preocupação em aperfeiçoar o sistema adotado, sempre com o objetivo de democratizar as escolhas eleitorais, aproximando as chances entre os candidatos e partidos nas disputas eleitorais.

A adoção do financiamento público das campanhas, no Continente Europeu, parece haver chegado a um ponto de retorno, considerando o questionamento de alguns Estados, sobretudo da Alemanha, o primeiro a instituir o financiamento público, a respeito das reais vantagens desse sistema, ao levar-se em consideração aspectos como a possibilidade de indução dos eleitores à escolha de uma falsa representação, posto que garante a sobrevivência dos partidos de forma mais ou menos independente do apoio popular, ao mesmo tempo em que cria uma dependência dos mesmos com relação ao Estado<sup>150</sup>. Constatações como essas vêm fortalecendo a idéia do incentivo ao financiamento privado.

Nesse sentido, o Brasil parece caminhar na contra-mão da experiência estrangeira, a partir do momento em que tramitam no Congresso Nacional, diversos projetos em prol do financiamento público de campanha.<sup>151</sup>

Embora, no Brasil, adote-se um sistema de financiamento privado das campanhas eleitorais de partidos e candidatos, não é prudente desconsiderar a existência de um financiamento público indireto das eleições, proporcionado através da propaganda eleitoral gratuita veiculada pelas emissoras de rádio e televisão nacionais, durante período, horários e distribuição legalmente estabelecidos. Também não se podem olvidar os recursos provenientes do Fundo Partidário.

Em se tratando do financiamento privado, como também se observa na legislação eleitoral alienígena, a identificação dos doadores de campanha é

---

<sup>150</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiacion de los Partidos Politicos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, pp. 21-22.

<sup>151</sup> Na realidade, dos sete (7) projetos apresentados que tratam diretamente da matéria, cinco (5) deles encontram-se arquivados. Tramitam o SF PLS 129 1999 de 16 de março de 1999 e o SF PLS 353 1999 de 19 de maio de 1999. Obtendo, esse segundo, a aprovação do Senado em 25 de abril de 2001, encontra-se no momento na Câmara dos Deputados para revisão, nos termos do art. 65 da Constituição Federal.

obrigatória, por força de lei, e reveste-se de fundamental importância para a transparência das campanhas eleitorais.

Dessa forma, a legislação eleitoral brasileira, a exemplo de outros sistemas, determina que todos os aportes econômicos em prol das candidaturas deverão estar amplamente identificados quanto a sua origem e montante. Esses aportes incluem as doações recebidas em dinheiro, em cheque, e em estimáveis em dinheiro<sup>152</sup>, provenientes do próprio candidato, de pessoas físicas e jurídicas, doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos, os ingressos financeiros resultantes da comercialização de bens e serviços e, ainda, o repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário<sup>153</sup>.

A identificação deverá ser efetuada em demonstrativo próprio, legalmente previsto, que será detalhado oportunamente, incluindo informações como o nome completo do doador, número do CPF (quando se tratar de pessoa física) e CNPJ (quando for o caso de doação efetuada por pessoa jurídica).

Os depósitos efetuados em cheque também deverão conter todas as informações a respeito da agência bancária e do número da conta do depositante.<sup>154</sup>

O não fornecimento desses dados implica na ocorrência de doação de origem não identificada, a qual não poderá ser utilizada pelo candidato ou partido, permanecendo na conta até o final das eleições, quando deverá ser revertida em favor do partido para utilização em fins legalmente estabelecidos<sup>155</sup>.

Os recursos arrecadados em bens e serviços também devem estar identificados nas prestações de contas, com a apresentação do seu valor estimado com base nos preços praticados no mercado com a correspondente fonte de avaliação.

---

<sup>152</sup> A recente Resolução TSE nº 21.606, de 5 de fevereiro de 2004 passou a prever como recursos, em seu art. 3º, § único, os títulos de crédito.

<sup>153</sup> Art. 21, da Resolução TSE nº 21.606, de 5 de fevereiro de 2004.

<sup>154</sup> A esse respeito, assim estabelece o art. 26 da Resolução TSE nº 21.606, de 5 de fevereiro de 2004:

*Art. 26. As doações feitas diretamente em conta bancária de candidatos ou de comitês financeiros, deverão ser efetuadas por meio de cheques cruzados e nominais, com identificação do doador e de seu número de identificação no Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), ou por outro meio que possibilite a identificação do doador perante a instituição bancária.*

<sup>155</sup> Art. 34, §§ 1º e 2º, da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004.

São os chamados recursos estimáveis em dinheiro. Esses não devem ser confundidos com os recursos decorrentes da comercialização de bens e serviços e da realização de eventos, que se submetem a ampla regulamentação<sup>156</sup>.

A legislação brasileira não dispensa a identificação de pequenas doações, ao contrário do que ocorre em Estados como Canadá e França. Apenas os gastos efetuados por eleitor em favor de seus candidatos, em montante até R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), não estão sujeitos a contabilização.<sup>157</sup>

Esses gastos consistem na realização de pequenas despesas, tais como a pintura do próprio muro com propaganda de candidatos, confecção de camisetas e bonés para uso próprio e de familiares, por exemplo.<sup>158</sup>

O total dos aportes econômicos às campanhas eleitorais não está sujeito a limite global, ou seja, não existe um limite específico para doações provenientes de particulares, embora a lei eleitoral estabeleça limites individuais, tanto para pessoas físicas, como jurídicas, um limite temporal para a arrecadação e limite nos gastos a serem realizados durante o período de campanha, conforme se passa a estudar.

Os recibos eleitorais, como disposto em resolução, são documentos oficiais que viabilizam e tornam legítima a arrecadação de recursos para a

---

<sup>156</sup> A Resolução TSE nº 21.606, de 5 de fevereiro de 2004, assim disciplina a matéria:

*Art. 27. Para a comercialização de bens ou serviços ou promoção de eventos que se destinem a arrecadar valores para campanha eleitoral, o comitê financeiro ou candidato deverá:*

*I - comunicar sua realização, forma e previamente, ao juiz eleitoral, que poderá determinar sua fiscalização;*

*II - comprovar a sua realização na prestação de contas, apresentando todos os documentos a ela pertinentes, inclusive os de natureza fiscal.*

*Art. 28. Os recursos arrecadados com a venda de bens e/ou serviços ou, ainda, com a realização de eventos destinados a angariar recursos para a campanha eleitoral serão considerados doação e estarão sujeitos aos limites legais, à emissão de recibos eleitorais e à identificação do doador.*

*§1º Se os valores arrecadados de cada pessoa forem inferiores a R\$ 50,00 (cinquenta reais), ficará o candidato ou comitê dispensado de emitir recibos eleitorais e de identificar as pessoas que adquiriram os bens/serviços ou que compareceram aos eventos, mas deverá informar o montante arrecadado e o número de participantes.*

*§ 2º Os recursos de que trata este artigo deverão, antes de sua utilização, ser depositados em conta bancária, no montante bruto arrecadado.*

<sup>157</sup> Art. 31, da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004.

<sup>158</sup> Observe-se que, como exceção, tem-se a arrecadação de recursos provenientes da comercialização de bens e serviços e produção de eventos, cuja participação até R\$ 50,00 (cinquenta reais), não demanda identificação.

campanha. A sua emissão é obrigatória para toda a doação a candidato ou a comitê financeiro, inclusive para os recursos próprios aplicados na campanha.<sup>159</sup>

A própria arrecadação de recursos e a realização de gastos por candidatos e comitês financeiros só poderão ocorrer após a obtenção dos recibos eleitorais, sob pena de desaprovação da prestação de contas.<sup>160</sup>

Ressalte-se, ainda, que toda a doação financeira deverá, obrigatoriamente, circular pela conta bancária especificamente aberta para fins eleitorais. Essa questão será tratada mais adiante, em sub-tópico próprio.

### **3.3.1.1. Limite de doações para pessoas físicas e jurídicas**

No Brasil, assim como na maioria dos Estados estrangeiros estudados, as doações efetuadas por particulares, pessoas físicas e jurídicas, encontram-se legalmente sujeitas a limites, com a finalidade de reduzir o grau de influência que os doadores poderão exercer sobre os candidatos eleitos, assim como o grau de comprometimento desses segundos, com relação aos seus financiadores.

Doações para campanha ficam limitadas, a teor do art. 24, incisos I e II, da Resolução TSE nº 21.609/04, a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da realização da eleição, no caso de pessoa física, e a 2% (dois por cento) do faturamento bruto no ano anterior, para pessoa jurídica. No caso em que o candidato utilize recursos próprios, o limite é igual ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido e informado à Justiça Eleitoral.<sup>161</sup>

Observe-se, no entanto, que as doações efetuadas entre candidatos e comitês financeiros, desde que decorrentes de doações recebidas de pessoas físicas e jurídicas, não estão sujeitas aos limites supra-referidos,<sup>162</sup> o que abre a possibilidade da

---

<sup>159</sup> Arts. 7º e 23 da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004.

<sup>160</sup> Art. 3º da Resolução TSE nº 21.609/04

<sup>161</sup> Art. 23, § 1º, II da Lei nº 9.504/97 e art. 24, III da Resolução TSE nº 21.609/04.

<sup>162</sup> Reza o art. 25, inciso I da multireferida Resolução:

*Art. 25. As doações realizadas entre candidatos e comitês financeiros:*

*I - se se tratar de recursos arrecadados por doação de pessoas físicas e jurídicas, não estarão sujeitas aos limites fixados do artigo anterior.*

realização de vultosas doações sem a sujeição aos limites individuais legalmente estabelecidos.

A verificação desses limites, após a consolidação dos valores doados constantes das prestações de contas apresentadas, efetuada pelo Tribunal Superior Eleitoral, se realiza mediante o encaminhamento dessas informações à Secretaria da Receita Federal. Caso constatada a extrapolação, a Receita fará a devida comunicação ao Ministério Público Eleitoral competente<sup>163</sup>. A investigação quanto a esses fatos, no entanto, não impede o julgamento do processo de prestação de contas, que segue o seu trâmite normal.

Também estão sujeitos a esses mesmos limites os chamados gastos eleitorais, previstos no art. 27, da Lei 9.504/97, desde que equivalentes a valor acima de 1.000 UFIR.<sup>164</sup> Caso não ultrapassem esse teto, esses gastos não estarão sujeitos a registros e, portanto, não serão considerados para efeito de limite de gastos, diferenciando-se das doações estimáveis em dinheiro.

Essa exclusão possibilita ao candidato a realização indireta de gastos em favor de sua candidatura, em valores muitas vezes elevados, os quais, no entanto, não chegam sequer a serem declarados, posto que fracionados entre os eleitores dispostos a realizar esse tipo de contribuição, adequando-se ao limite legal. Tais despesas, somadas, podem atingir quantias bastante expressivas.

Cabe ressaltar o fato de que não existe, na legislação eleitoral, a previsão de qualquer sanção para quem realizar gastos acima do limite legalmente estabelecido.

### **3.3.1.2. Fontes vedadas**

#### **a) Dinheiro público**

---

*II - ...*

<sup>163</sup> Art. 12, § 4º da Resolução TSE nº 21.604/04.

A vedação ao uso de dinheiro público nas campanhas eleitorais no Brasil, tanto de forma direta, como indireta, já fazia parte do texto Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a qual proibia aos partidos o recebimento de recurso de autoridade ou órgãos públicos, excetuando aqueles provenientes do Fundo Partidário<sup>165</sup>.

Essa proibição foi ampliada<sup>166</sup> para incluir, entre os proibidos de fornecer recursos para as campanhas eleitorais, os órgãos da administração pública federal, estadual ou municipal, direta, indireta e fundacional, inclusive fundações que, mesmo não instituídas pelo poder público, sejam por ele mantidas<sup>167</sup>; concessionário ou permissionário de serviço público e entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal.

Também se encontram abrangidos pelo dispositivo, os Poderes Legislativo e Judiciário. A vedação inclui a utilização de recurso público de ordem material, humana (através da prestação de serviços) ou econômica, conforme já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral, em resposta a consulta a ele dirigida<sup>168</sup>.

A disposição legal passou a revestir-se de relevância ainda maior, após a aprovação da lei que admite a reeleição para a chefia do Executivo estadual e municipal, haja vista a facilidade de que dispõem os ocupantes desses cargos em fazerem uso da máquina administrativa pública em prol de suas campanhas, antes da desvinculação obrigatória<sup>169</sup>.

---

<sup>164</sup> Art. 27. *Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.*

<sup>165</sup> Art. 91, inciso II, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.

<sup>166</sup> Encontra-se prevista, atualmente, no art. 24 da Lei nº 9.504/97, incisos II, III e IV.

<sup>167</sup> A Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004, assim regulou esse dispositivo: *órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público;*

<sup>168</sup> O Tribunal Superior Eleitoral-TSE, em votação unânime, posicionou-se de forma irretocável no que tange à matéria, como se observa pela leitura da Ementa do Acórdão nº 22.232 de 21.05.98, específica sobre as vedações da Lei nº 9.504/97, nesses termos vazada:

*Ementa: CONSULTA. EXTENSÃO AO PODER LEGISLATIVO DA PROIBIÇÃO DE CESSÃO OU UTILIZAÇÃO DE BENS, MATERIAIS E SERVIÇOS, BEM COMO DE CESSÃO DE SERVIDORES A QUE ALUDE O ART. 73, I E III, DA LEI Nº 9.504/97. PREENCHIDOS OS REQUISITOS DO ART. 30, VIII, DO CE, É DE SER RESPONDIDA A CONSULTA. A LEI Nº 9504/97 VISA COIBIR A UTILIZAÇÃO DE QUALQUER RECURSO PÚBLICO, SEJA DE ORDEM MATERIAL, HUMANA OU ECONÔMICA EM FAVOR DE CANDIDATOS OU CORRENTES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS.*

<sup>169</sup> Oportuna a transcrição do seguinte excerto de Ementa, a ilustrar tal prática: *Indevida utilização do símbolo da Administração Municipal pelos recorrentes a evidenciar vínculo entre estes e a Prefeitura Municipal de Caxias, que em apoio irrestrito do então Prefeito Paulo Celso Fonseca Marinho procurou*

As doações provenientes de pessoa jurídica, de uma maneira geral, a exemplo das sociedades de economia mista, não estão proibidas, sujeitando-se apenas ao limite legal.

Observe-se que a utilização de dinheiro público também pode ocorrer de forma direta, pelo próprio candidato a reeleição. A jurisprudência nacional é rica em casos desse jaez<sup>170</sup>.

Apurando-se que candidato ou comitê financeiro de partido tenha recebido doação de fonte vedada, através de declaração constante da própria prestação de contas, caracterizada estará a violação das normas disciplinadoras do regime de financiamento eleitoral.

É irrelevante para a tipificação da infração, o fato de a doação ter sido irrisória e incapaz de influir no resultado das eleições. Ademais, não cabe ao juiz, diante da transgressão, verificar a existência ou não de dolo, nem se a conduta da referida agremiação política configuraria abuso de poder econômico, uma vez que a vedação é objetiva.<sup>171</sup>

É forçoso, no entanto, admitir-se que essa proibição gera, na prática, uma dificuldade a ser enfrentada pelos candidatos e partidos, no sentido de serem obrigados a conhecer essas particulares condições dos doadores, sobretudo quando a relação entre esses e o poder público restringir-se ao recebimento de contribuição compulsória de verbas públicas.

#### b) Recursos provenientes de governo estrangeiro

A proibição do recebimento de recursos provenientes de governo estrangeiro está presente na legislação de todos os Estados alienígenas, estudados no capítulo anterior.

---

*divulgar em outdoor o símbolo logomarca utilizado pela Administração Municipal de Caxias em verdadeira propaganda eleitoral, redundando na reeleição dos recorrentes.* RAIME-TRE-MA nº 1549, publicado no DOE de 11.02.1999.

<sup>170</sup> Tome-se como exemplo o caso em que o candidato efetuou a doação de remédios aos eleitores, adquiridos com recursos públicos ( TSE, RE 19.692, Rel. Min. Fernando Neves, DJU 09.08.02, p. 206.

A vedação tem raízes remotas e os motivos são evidentes, uma vez que o ingresso de recursos proveniente de outros Estados, com a finalidade de eleger determinado partido ou candidato traz, embutida, a escolha de representantes de particulares interesses estrangeiros, nem sempre coincidentes com os dos Estados beneficiários dos aportes econômicos.

Ademais, como bem afirma Pedro Roberto Decomain, “a eleição é manifestação da soberania nacional, que pode ficar afetada com a eleição de candidatos mediante emprego de recursos fornecidos por governos estrangeiros”. Tal investimento poderá ser posteriormente “cobrado” pelo governo doador, mediante exigência de determinadas ações ou omissões por parte de administradores e legisladores em proveito de seus interesses, o que evidentemente atentaria contra a soberania nacional.<sup>172</sup>

Considerando-se, ainda, que os partidos políticos encarnam parcelas da soberania nacional, posto que “são órgãos auxiliares de criação e sustentação de poderes públicos”, o recebimento de recursos provenientes de governo estrangeiro, além de poder configurar abuso do poder econômico, derogaria a soberania derogando, portanto, a “pedra fundamental da República”<sup>173</sup>.

No Brasil, essa proibição já se encontrava dentre as previstas no texto da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, e nas Leis eleitorais de 1993 e 1995 constituindo-se, inclusive, vedação de ordem constitucional, desde a Carta Magna de 1946, permanecendo até hoje como preceptivo expresso na nossa Lei Maior.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> Nesse sentido REC-ES nº 245, Relator Desembargador Alinaldo Faria de Souza, publicado no DOE-ES de 20.06.2001, p. 30. Esse entendimento, no entanto, não se encontra consolidado na jurisprudência pátria.

<sup>172</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais e da prestação de contas na Lei das Eleições. *In Anais do Primeiro Congresso Centro-Sul de Direito Eleitoral*, Campo Grande, p. 166.

<sup>173</sup> AMARAL, Roberto e CUNHA, Sérgio Sérvulo. *Manual das Eleições*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p.13.

<sup>174</sup> Atualmente encontra-se prevista no art. 17, inciso II da Constituição Federal de 1988, *verbis*: *É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:*

.....

Encontra-se atualmente disciplinada no art. 24, inciso I, da Lei nº 9.504/97, o qual se refere, textualmente, à doação proveniente de entidade ou governo estrangeiro, não se reportando às doações efetuadas diretamente por pessoa física estrangeira, como o faz, por exemplo, a Lei canadense<sup>175</sup>, o que representa uma falha evidente.

O inciso VII, artigo 24, da Lei nº 9.504/97, por sua vez, proíbe recebimento de recursos provenientes de pessoa jurídica que receba recursos do exterior<sup>176</sup>. Os motivos são os mesmos anteriormente expostos.

c) Entidades sindicais e de classe, entidade de utilidade pública e instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, criados e mantidos com recursos do Fundo Partidário

A legislação brasileira prevê, expressamente, no artigo 24, inciso VI, da Lei nº 9.504/97, a proibição de financiamento das campanhas eleitorais pelas entidades de classe ou sindicais, não obstante a independência para a criação, fundação e funcionamento dessas entidades estar constitucionalmente garantida.

A vedação dirige-se ao candidato e ao comitê financeiro, abrangendo não apenas as doações efetuadas de forma direta, como a entrega de dinheiro ou bem de qualquer natureza (estimável em dinheiro) ou a prestação de algum serviço, mas também de forma indireta, através, por exemplo, da intermediação de terceiro. A proibição estende-se, ainda, à doação de publicidade, de qualquer espécie.

A regra é, portanto, a proibição de qualquer desvio de dinheiro das associações e entidades sindicais para fins eleitorais, posto que esse fato desvirtuaria a finalidade dessas instituições, como representantes dos interesses gerais de

---

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

<sup>175</sup> Art. 404 da Lei Eleitoral Canadense (*Canada Elections Act*).

<sup>176</sup> O art. 22, inciso VII da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004, refere-se a *pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior*, deixando de fora, aparentemente, as pessoas jurídicas com fins lucrativos, ainda que recebam recursos do exterior.

determinada categoria de trabalhadores, que não comungam, necessariamente, das mesmas escolhas político-partidárias.<sup>177</sup>

Essa motivação também se aplica às entidades de utilidade pública e ao instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, criados e mantidos com recursos do Fundo Partidário, cuja vedação foi introduzida pelo art. 22, incisos V e VIII, da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004.

Não foram encontradas proibições semelhantes na legislação alienígena estudada.

Para as eleições de 2002, a Resolução nº 20.987/02 trouxe uma inovação: a utilização de recursos oriundos de fontes vedadas, como as descritas, passou a constituir irregularidade insanável, ainda que idêntico valor viesse a ser posteriormente restituído pelo partido ou candidato<sup>178</sup>. Essa previsão repetiu-se para as eleições de 2004.<sup>179</sup>

Observou-se, no entanto, fato curioso, ocorrido nas eleições realizadas em 2002, no Estado de Pernambuco. Não obstante um candidato haver declarado, em sua prestação de contas, o recebimento de recursos provenientes de sindicatos locais, foi suficiente a negativa do fato e a declaração do presidente da referida entidade de que a doação havia se revestido de caráter pessoal, para que a irregularidade fosse afastada, posto que acatadas as justificativas apresentadas, sem que fosse efetuada qualquer investigação posterior, quanto à veracidade dessas afirmações.<sup>180</sup>

Tal fato chama a atenção para a ineficácia das normas proibitivas supramencionadas, assim como para o tratamento jurisprudencial que lhes vem sendo dispensado, e será objeto de estudo específico no próximo capítulo.

---

<sup>177</sup> Cf. AMARAL, Roberto e CUNHA, Sérgio Sérulo. *Manual das Eleições*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 78.

<sup>178</sup> Art. 11, § único, da Resolução TSE nº 20.987/02.

<sup>179</sup> Art. 22, § único, da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004.

<sup>180</sup> PC 228/02 - TRE-PE.

### 3.3.1.3. Período de arrecadação

A Lei eleitoral brasileira estabelece um limite temporal, para a arrecadação e a aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais, relativamente longo (cerca de três meses), quando comparado ao de outros países, a exemplo da Espanha, cuja campanha eleitoral dura apenas 15 (quinze) dias<sup>181</sup>.

A data do pedido de registro da candidatura constitui-se no marco para o início do recebimento de doações.

O pedido de registro deverá ser dirigido à Justiça Eleitoral até as dezenove horas do dia 5 (cinco) de julho do ano em que se realizarem as eleições. O simples registro, no entanto, não é suficiente para autorizar o candidato a dar início à movimentação de recursos de campanha posto que a lei exige, ainda, que o candidato retire os respectivos recibos eleitorais e abra a conta bancária exclusiva para a movimentação de recursos de campanha. O marco final é o dia das eleições.<sup>182</sup>

A vedação ao recebimento de doações após as eleições, sobretudo após a proclamação dos eleitos, tem a finalidade de evitar as doações condicionais de eleitores, que apenas contribuem após terem a certeza de que o seu candidato foi eleito, ficando garantida a contrapartida anteriormente convencionada entre eles e, também, a assunção de despesas por parte do candidato, a serem saldadas “a posteriori”, com a garantia das doações condicionais.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Artigo 51.1. da Lei Orgânica espanhola nº 5, de 19 de junho de 1985.

<sup>182</sup> Art. 23 da Lei nº 9.504/97.

<sup>183</sup> O Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, nas eleições de 2002, rejeitou diversas prestações de contas que apresentavam doações realizadas após as eleições, entendimento que se observa através da leitura da seguinte Ementa:

*EMENTA: ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS POR CANDIDATO. RECEBIMENTO DE DOAÇÕES POSTERIORES À ELEIÇÃO. AFRONTA AO ART. 4º DA RESOLUÇÃO Nº 20.102/98. TRANSGRESSÃO DOS ARTS. 7º E 13 DA MESMA RESOLUÇÃO. DIVULGAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL EM DESACORDO COM O ART. 43, DA LEI Nº 9.504/97. INFORMAÇÕES CONFLITANTES COM OS DOCUMENTOS DOS AUTOS (ART. 16, II, DA RESOLUÇÃO Nº 20.102/98. REJEIÇÃO.*

*Não há, como conceber-se o recebimento de doação, em fase posterior à eleição, por revestir-se, tal procedimento, de caráter esdrúxulo, em afronta ao disciplinado no art. 4º da Lei nº 9504/97, na medida em que assume feição de vantagem, sem afastar, ainda, a possibilidade de a mesma ser, até, de natureza criminosa, no caso de candidato eleito.*

Não foi encontrada proibição semelhante na legislação alienígena estudada.

A utilização de recursos com a finalidade de saldar débitos contraídos em data anterior ao pleito, no entanto, não se constitui irregularidade, desde que dita situação seja comprovada. É permitida, portanto, a arrecadação de recursos posteriormente à data da eleição para custear as despesas já contraídas e não pagas até aquela data.

A Resolução TSE nº 20.987/02, que disciplinou as eleições de 2002, ressaltava o fato de que essas despesas deviam estar integralmente quitadas, na data de entrega da prestação de contas, respeitada a data final estabelecida pela Justiça Eleitoral para a apresentação das mesmas.<sup>184</sup>

Para as eleições de 2004, o Tribunal Superior Eleitoral passou a prever, através do art. 32, parágrafo único, da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004, a possibilidade de inexistirem recursos para adimplir as despesas eleitorais contraídas pelos candidatos em suas campanhas até a data limite, legalmente prevista.

Nessa situação, a liquidação das despesas passou a poder ser assumida pelo partido político do candidato que, nesse caso, deverá destacar, por ocasião da prestação de suas contas anuais relativas ao exercício subsequente, a origem dos recursos utilizados para a quitação das mesmas, embora os candidatos tenham permanecido como os responsáveis pelo pagamento das despesas que efetuarem.<sup>185</sup>

### **3.3.2. Os gastos eleitorais: classificação e limites**

Com o objetivo de estabelecer em que podem ser despendidos os recursos de campanha, a própria lei relaciona, em nada menos que dezesseis (17) incisos<sup>186</sup>, o que pode ser considerado gasto eleitoral, o que sugere tratar-se de

---

<sup>184</sup> Art. 19, da referida Resolução.

<sup>185</sup> Art. 30, da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004.

<sup>186</sup> Art. 26, incisos I a XVI da Lei nº 9.504/97.

“*numerus clausus*”, de modo a não poderem ser consideradas gastos eleitorais aquelas despesas que não se enquadrem em nenhuma das hipóteses previstas.

Entretanto, enquanto a Lei nº 8.713, de 1993, previa de forma taxativa, o que poderia ser considerado como gasto eleitoral, a Lei nº 9.504/97, atualmente vigente, incluiu a expressão *dentre outros* ao *caput* do correspondente dispositivo, deixando inócua a própria previsão do que venham a ser *gastos eleitorais*.

Esse dispositivo exclui, por óbvio, qualquer despesa que possa estar relacionada à compra de votos, seja direta ou indireta, de modo a não fazer parte do referido rol, despesas como caixões de defunto, próteses dentárias, cestas básicas ou aparelhos ortopédicos, referidas apenas a título de exemplo.

Ademais, apenas candidatos e partidos mais desavisados lançarão esses tipos de gastos, a esses títulos, em sua contabilidade. Na melhor das hipóteses constará das prestações de contas correspondentes, gastos não eleitorais, cujas partidas, porém, apresentar-se-ão camufladas sob o título de despesas outras, ou sequer serão lançadas a qualquer título.

A exigência da apresentação de documentos comprobatórios de todas as despesas eleitorais por ocasião da apresentação das prestações de contas, de qualquer forma inibe, ainda que parcialmente, despesas de natureza não eleitoral, ao mesmo tempo em que comprovam sua realização<sup>187</sup>.

Relembre-se que, no Canadá, onde se verifica rigoroso controle dos gastos, a não apresentação dos documentos originais, quando solicitada, implica em multa de até \$1,000 (mil dólares) e prisão. Nesse país, a classificação dos gastos reveste-se de especial importância, posto que sujeitos a limitações em função da sua natureza<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> O art. 44 da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004, assim disciplina a questão da documentação fiscal a ser apresentada pelos candidatos e partidos, por ocasião de sua prestação de contas à Justiça Eleitoral:

*Art. 44. A documentação fiscal relacionada aos gastos eleitorais realizados pelos candidatos ou comitês deverá ser emitida em nome destes e apresentada no original ou por cópia autenticada, na espécie nota fiscal ou recibo, este último apenas nas hipóteses permitidas pela legislação fiscal.*

<sup>188</sup> Art. 405 (3) e 500.3 da Lei Eleitoral Canadense (*Canada Elections Act*).

A questão do limite de gastos constitui-se em um dos pontos mais importantes, quando se pensa em coibição ao abuso do poder econômico e em controle das campanhas eleitorais. Diversamente da maioria dos Estados estrangeiros, cuja legislação foi objeto de estudo no presente trabalho, o Brasil parece não haver levado a sério a questão, haja vista o esdrúxulo tratamento jurídico previsto na legislação pátria.

A obrigatoriedade do registro na Justiça Eleitoral, por parte do partido político a que pertence, de um teto máximo de gastos que o candidato poderá efetuar em prol de sua candidatura, durante todo o período que medeia o pedido de registro do comitê financeiro de seu partido e o dia das eleições, não apresenta quase nenhum efeito limitativo efetivo, uma vez que esse montante é completamente livre, apenas revestindo-se de obrigatoriedade, após o competente registro, o qual, ainda assim, poderá ser alterado, dentro de determinado prazo legal <sup>189</sup>.

A legislação de Estados como o Canadá, a França, Espanha e Alemanha, cada qual com as suas peculiaridades, busca a aproximação econômica entre todos os que participam da disputa eleitoral através do estabelecimento de um teto único, fixado não pelo partido, mas pela Justiça Eleitoral ou outro órgão externo de fiscalização e controle, independente e desvinculado dos interesses meramente político-partidários.

O limite nesses Estados é o mesmo para todos os candidatos a um mesmo cargo eletivo, independentemente do partido ao qual estejam filiados. A fixação prévia desse limite e a fiscalização rigorosa quanto à sua obediência, constitui-se, de fato, em importante ponto de partida rumo a uma maior igualdade de chances entre todos os concorrentes, do ponto de vista econômico.

O dispositivo que trata do limite de gastos em campanha, na lei eleitoral brasileira, no entanto, não comporta tal interpretação, uma vez que o valor

---

<sup>189</sup> A Resolução TSE nº 20.987/02 prevê, em seu art. 3º, §3º, que mesmo após registro na Justiça Eleitoral, o limite de gastos poderá ser alterado, desde que com a devida autorização do Tribunal Eleitoral e mediante solicitação justificada.

máximo de gastos ao qual estão submetidos todos os candidatos de um mesmo partido, para uma mesma eleição, não vem fixado em lei ou resolução, o que implica, na prática, na inexistência de qualquer limitação.

Tal dispositivo apresenta-se, ademais, um tanto ambíguo, uma vez que dispõe, textualmente, que os partidos deverão comunicar, por ocasião do registro, “os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem”<sup>190</sup>, o que sugere tratar-se apenas do limite de gastos que o partido poderá efetuar para aquela candidatura, estando o candidato livre para efetuar gastos outros, além do limite registrado pelo partido.

Esta não é, entretanto, a inteligência do referido dispositivo uma vez que, conforme já mencionado, nem mesmo os recursos financeiros dos próprios candidatos estão excluídos dessa limitação, posto que também deverão ser considerados por ocasião da aferição, os gastos efetuados mediante a utilização de recursos próprios.<sup>191</sup>

A supra-mencionada redação podia apresentar algum sentido lógico, quando apenas os partidos podiam despender recursos nas campanhas eleitorais, o que não mais ocorre.

Os valores máximos de gastos das candidaturas do vice ou do suplente deverão estar incluídos naqueles pertinentes à candidatura do titular. A desobediência ao limite registrado encontra-se sujeita à sanção legal, conforme será estudado em momento oportuno.

---

<sup>190</sup> Art. 18, da Lei nº 9.504/97.

<sup>191</sup> Art. 23, §1º, inciso II da Lei nº 9.504/97.

## **CAPÍTULO IV - FORMALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS DE CANDIDATOS E COMITÊS FINANCEIROS**

### **4.1. Apresentação das prestações de contas à Justiça Eleitoral**

As prestações de contas das campanhas eleitorais devem ser apresentadas à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições e, em havendo segundo turno, até o trigésimo dia posterior a data do pleito, conforme determina o art. 29, incisos III e IV, da Lei nº 9.504/97. A decisão que julgar as contas, por sua vez, deve ser publicada em sessão até oito dias antes da diplomação, de acordo com o previsto no art.30, do mesmo diploma legal<sup>192</sup>.

As informações de campanha são fornecidas pelos candidatos e comitês financeiros dos partidos, através do preenchimento de modelos pré-estabelecidos, constantes dos anexos da Lei nº 9.504/97 e da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral que a regulamente para o pleito em questão.

Esses demonstrativos, detalhadamente estudados no presente capítulo, facilitam, não apenas a apresentação das contas, como também a compreensão das informações relacionadas às receitas e às despesas efetuadas durante a campanha eleitoral.

Nas duas últimas eleições, a Justiça Eleitoral disponibilizou através da “internet” e em disquetes, um sistema informatizado para a prestação de contas eleitorais, tanto dos comitês financeiros dos partidos, como dos candidatos (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais - SPCE), de modo que as informações passaram a ser prestadas por meio magnético e impressos.

A transição do modo de apresentação convencional (em formulários impressos, com preenchimento manual) para o modo informatizado (em

---

<sup>192</sup> Ressalte-se que nas eleições para o cargo de Presidente da República, as prestações de contas deverão ser entregues ao Tribunal Superior Eleitoral. Nas eleições para Governador, Senador, Deputado Federal e Estadual, aos Tribunais Regionais Eleitorais e no caso de eleições para Prefeito e Vereador, ao Juízo Eleitoral de primeiro grau. Nesse último caso, a decisão será publicada na sede do juízo eleitoral do respectivo Município.

disquetes) teve como marco as eleições proporcionais realizadas no ano de 2000, quando a prestação de contas pôde ser efetuada tanto através de meio magnético, mediante a entrega de disquete e dos demonstrativos gerados através do próprio sistema, como da forma convencional, ou seja, apenas através dos demonstrativos xerografados ou reproduzidos sob outra forma, preenchidos e assinados.

Para as eleições majoritárias de 2002 fez-se obrigatória a apresentação da prestação de contas por meio magnético, embora permanecesse necessária a entrega conjunta dos demonstrativos em papel, gerados pelo sistema, devidamente assinados.

A Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004, disciplinando o processamento das prestações de contas para as eleições de 2004, ressaltou da obrigatoriedade de apresentação por meio do sistema informatizado, os municípios com menos de 5.000 (cinco mil) eleitores, em que o juiz eleitoral constate a existência de empecilhos técnicos ou circunstâncias que impeçam a utilização do sistema, casos em que poderão ser prestadas através da forma convencional.<sup>193</sup>

Essa resolução, ao contrário das suas antecessoras, não trouxe em anexo os modelos dos demonstrativos a serem apresentados.

A prestação de contas mediante a utilização do sistema informatizado apresenta várias vantagens com relação ao sistema de preenchimento convencional. A primeira delas consiste na disponibilização de uma opção de ajuda, exposta na própria tela do sistema, mediante a qual se tem acesso à orientação com relação ao preenchimento de cada um dos campos, de forma pormenorizada.

Além disso, o próprio sistema efetua todas as operações aritméticas que se fizerem necessárias, alerta com relação à extrapolação de limites, acusa a ausência do preenchimento de campos obrigatórios e quanto ao preenchimento

---

<sup>193</sup> Art. 45, § único. Nesses casos, o próprio cartório eleitoral que as receber deverá providenciar a inserção das respectivas informações no SPCE 2004.

incorreto, realiza as conversões em UFIR dos valores lançados em Reais<sup>194</sup>, adverte quanto ao lançamento de números de CPF e CNPJ incorretos ou inválidos, inconsistências nas numerações dos recibos eleitorais recebidos e emitidos, dentre outras críticas, de modo que, dificilmente haverá dúvidas quanto ao correto preenchimento.

De qualquer forma os referidos documentos, após impressos, devem receber a assinatura do candidato e, facultativamente, também de uma segunda pessoa - o administrador financeiro-, caso o candidato tenha designado alguém para participar da administração financeira da sua campanha.

No caso de prestação de contas do comitê financeiro, as peças devem estar assinadas pelo presidente e pelo tesoureiro do referido comitê, que não são, necessariamente, as mesmas pessoas que exercem essas funções no partido que representam.

Ressalte-se que a pessoa eventualmente designada pelo candidato para a administração financeira de sua campanha, ao contrário do que ocorre na Espanha, não é o responsável pelas informações prestadas, posto que a elaboração da prestação de contas do candidato é de sua exclusiva responsabilidade, questão já debatida no capítulo anterior.

A prestação de contas dos candidatos a prefeito e a governador abrange as contas dos candidatos a vice, e a prestação de contas dos candidatos a senador abrange as contas dos suplentes<sup>195</sup>.

Além da entrega do disquete e dos demonstrativos gerados pelo sistema, devidamente assinados, também deve acompanhar a prestação de contas o extrato bancário, demonstrando a movimentação ou não-movimentação financeira ocorrida durante o período de campanha, a guia de depósito comprovando o

---

<sup>194</sup> O art. 28, § 3º da Lei nº 9.504/97 determina que "As contribuições, doações e as receitas de que trata esta Lei serão convertidas em UFIR, pelo valor desta no mês em que ocorrerem".

<sup>195</sup> Essa era a previsão do art. 25, *caput*, da Resolução TSE nº 20.987/02. A resolução TSE nº 21.609/04 apenas prevê, em seu art. 37, §3º que as prestações de contas dos candidatos a prefeito abrangerão as do seu vice, posto tratar apenas das eleições municipais.

recolhimento das sobras financeiras da campanha à conta do partido e a declaração partidária de recebimento de sobras financeiras (caso tenha havido sobras de recursos).

Para as eleições do ano de 2004, foram acrescentados, como documentos de apresentação obrigatória, o termo de entrega à Justiça Eleitoral dos recibos eleitorais não utilizados, acompanhados dos respectivos recibos e dos canhotos dos que foram utilizados em campanha.<sup>196</sup>

Na hipótese da arrecadação de bens e serviços estimáveis em dinheiro, também deve acompanhar a prestação de contas a nota fiscal de doação de bens ou serviços, quando o doador for pessoa jurídica e os documentos fiscais emitidos em nome do doador, quando se tratar de pessoa física<sup>197</sup>.

O candidato deve manter, em seu poder, toda a documentação comprobatória das movimentações econômicas pelo prazo de 180 (cento e oitenta dias) após o julgamento das contas, uma vez que, ao examinar as prestações de contas a Justiça Eleitoral pode solicitar esclarecimentos e comprovações.

Quase todos os demonstrativos são de apresentação obrigatória, ainda que o candidato ou comitê financeiro do partido não tenha movimentado recursos, financeiros ou não. Nesse segundo caso, as peças devem ser entregues com os dizeres "sem movimentação financeira".<sup>198</sup>

Conforme referido, toda a movimentação de recursos econômicos com fins eleitorais deve estar registrada na prestação de contas de campanha a ser apresentada à Justiça Eleitoral, obedecendo às regras estabelecidas na Lei nº 9.504/97 bem como na correspondente resolução do Tribunal Superior Eleitoral baixada para cada pleito.

---

<sup>196</sup> Art. 42, da Resolução TSE nº 21.609 de 5 de fevereiro de 2004.

<sup>197</sup> Art. 43, § único, da Resolução TSE nº 21.609, de 5 de fevereiro de 2004.

<sup>198</sup> Essa previsão encontra-se no art. 18, inciso I, da Resolução TSE nº 20.566/00, que regulamentou o pleito de 2000. No caso de elaboração da prestação de contas por meio informatizado, os dizeres referidos serão apostos pelo próprio sistema, caso não tenha sido lançada qualquer movimentação.

Tanto a Lei, quanto a resolução, contêm, anexos aos seus textos, demonstrativos, previstos com a finalidade de sistematizar as informações legalmente exigidas dos candidatos e comitês financeiros dos partidos políticos que concorrerem às eleições.

Alguns desses demonstrativos são de apresentação exclusiva do candidato, posto que dizem respeito a informações relacionadas, apenas, à sua campanha individual. Outros são exclusivos do comitê financeiro, representando as movimentações econômicas realizadas pelo partido que representam, uma vez que, como já estudado, as responsabilidades pelas movimentações econômicas são distintas, ainda que digam respeito a uma mesma campanha eleitoral. Um terceiro grupo de demonstrativos são de apresentação comum, obrigatória tanto para comitês financeiros, como para os candidatos, individualmente.

O candidato que renunciar à candidatura ou dela desistir, do mesmo modo que o candidato cujo registro for indeferido pela Justiça Eleitoral deve prestar contas, referente ao período de campanha realizada. Em caso de falecimento do candidato, ocorrido durante a campanha, a obrigação de prestar contas é transferida ao seu administrador financeiro, ou, caso não tenha sido designado, ao partido político ao qual se encontrava vinculado.<sup>199</sup>

Nos itens seguintes, será realizada uma breve exposição a respeito das informações que deverão ser prestadas através desses demonstrativos de entrega obrigatória à Justiça Eleitoral, tanto pelos candidatos eleitos quanto pelos não eleitos, independentemente de ter havido ou não movimentação de recursos econômicos.

#### **4.1.1. Demonstrativos apresentados pelos candidatos**

Como modelos exclusivos do candidato, a Lei nº 9.504/97, prevê os seguintes demonstrativos:

a) Ficha de qualificação do candidato (Modelo 1 da Lei nº 9.504/97)

---

<sup>199</sup> Art. 23, §§ 2º e 3º, da Resolução TSE nº 20.987/02.

Esse modelo deve ser preenchido com os dados pessoais do candidato, o limite de gastos registrado pelo seu partido na Justiça Eleitoral, os dados referentes à(s) conta(s) bancária(s) aberta(s) especificamente para movimentar os recursos de campanha e, caso o candidato tenha designado administrador financeiro, os dados pessoais desse segundo.

Não deve faltar, também, a indicação da sigla do partido a que pertence o candidato, o cargo eletivo a que se propõe e o número com o qual concorreu nas eleições.

Seu objetivo é identificar o candidato e facilitar a análise das suas contas, uma vez que já estão especificados o limite de gastos registrado pelo partido e o número da conta ou contas bancárias abertas para a movimentação dos recursos financeiros de campanha. Tais dados devem guardar consonância com os constantes dos registros efetuados na Justiça Eleitoral.

A abertura de conta bancária passou a ser obrigatória com a edição da Lei nº 9.504/97, tanto para candidatos e comitês financeiros, exceto para os candidatos a vereadores em municípios menores (menos que 20.000 eleitores) ou sem agência bancária. Os bancos oficiais estão obrigados a abrir as referidas contas, independentemente de depósito mínimo<sup>200</sup>.

A Resolução nº 20.987, de 21 de fevereiro de 2002-TSE, que disciplinou as eleições do ano de 2002, passou a exigir a conta bancária como condição para o registro da candidatura, vedando, ainda, a utilização de conta bancária pré-existente.

Tais previsões foram todas mantidas para as eleições do ano de 2004.<sup>201</sup>

A conta deve estar aberta em nome do candidato e, no caso de comitê financeiro, em nome do partido que representa, mediante a utilização do

---

<sup>200</sup> Art. 22, §2º, da Lei nº 9.504/97.

<sup>201</sup> Arts. 14, 15 e 16, da Resolução TSE nº 21.609/04.

respectivo número de inscrição no CNPJ. No caso de comitê financeiro de coligação, o número do CNPJ utilizado poderá ser o de qualquer dos partidos que a integra.

A finalidade da conta bancária consiste em dificultar as fraudes na movimentação de recursos. Por disposição legal, todos os recursos financeiros de campanha, inclusive os próprios do candidato e o resultado das comercializações que efetuar, devem transitar por essa conta bancária, de modo que as receitas e todas as despesas constantes dos demonstrativos apresentados devem ter seus correspondentes créditos e débitos. Esse assunto será aprofundado em sub-tópico específico.

#### b) Demonstração dos Recibos Eleitorais Recebidos (Modelo 2 da Lei nº 9.504/97)

Os recibos eleitorais foram criados em substituição aos antigos "bônus eleitorais", previstos na Lei nº 8.713/93, os quais, como estudado, eram emitidos pelo Ministério da Fazenda, e distribuídos aos partidos no valor exato do limite de gastos registrado para cada candidato na Justiça Eleitoral, com o nítido objetivo de controlar o ingresso de recursos econômicos nas campanhas eleitorais, posto que para todos os aportes econômicos teriam que ser emitidos os respectivos recibos oficiais, que se encontravam restritos a determinado limite.

Com a Lei nº 9.504/97, os recibos eleitorais passaram apenas a legitimar a arrecadação de recursos de campanha perante a Justiça Eleitoral. Embora sejam considerados documentos oficiais, sua emissão deve ser providenciada pelo próprio partido, seja através do seu diretório nacional, estadual ou municipal, devidamente numerados e distribuídos aos seus candidatos, em quantidade livre e sem valor estipulado<sup>202</sup>.

Com o objetivo de garantir uma maior segurança quanto à idoneidade desses recibos, os partidos devem informar ao Tribunal Superior Eleitoral o

---

<sup>202</sup> Para as eleições de 2004 a confecção dos recibos eleitorais se encontra ao encargo da direção nacional do partido político, que deve confeccioná-los e distribuí-los aos comitês financeiros municipais os quais, por sua vez, deverão repassá-los aos candidatos, antes da arrecadação dos recursos (art. 8º, da Resolução TSE nº 21.609/04).

nome, endereço e o telefone da empresa responsável pela sua confecção e encaminhar cópia da nota fiscal correspondente.<sup>203</sup>

Ao candidato continua a ser vedada a arrecadação de qualquer recurso, ainda que próprio, sem a emissão do respectivo recibo eleitoral<sup>204</sup>. Tal obrigatoriedade se estende aos chamados recursos estimáveis em dinheiro, como nos casos de doação de camisas, panfletos, apresentação gratuita em shows, entre outros.

Apenas a arrecadação de recursos mediante a comercialização de bens ou serviços ou a realização de eventos, dispensa a sua emissão, posto que tais recursos devem ser lançados em demonstrativo próprio.

O objetivo da obrigatoriedade de emissão de tais recibos reside no controle que se pretende exercer sobre as entradas de recursos, seus valores e sua procedência, posto que deverão constar dos canchotos, nome ou firma, CPF ou CNPJ dos doadores. Essas informações devem ser coincidentes com as constantes do demonstrativo de recursos arrecadados e com as datas e valores constantes dos extratos bancários apresentados.

Seu papel no controle do ingresso de recursos restou completamente esvaziado, a partir do momento em que as quantidades emitidas e o seu valor nominal passaram ao encargo único e exclusivo dos partidos políticos.

Os recibos de doação revestem-se de particular importância nos países em que os doadores ou os partidos recebem algum tipo de incentivo para a oficialização de sua participação econômica nas campanhas eleitorais, o que não é o caso do Brasil.

No demonstrativo dos recibos eleitorais recebidos o candidato deve esclarecer acerca das datas de recebimento, numeração e quantitativo dos recibos eleitorais, que lhe foram encaminhados pelo partido.

---

<sup>203</sup> Art. 9º, incisos I e II, da Resolução TSE nº 21.609/04.

<sup>204</sup> Art. 20, da Resolução TSE nº 21.609/04.

c) Demonstração dos Recursos Arrecadados (Modelo 3 da Lei nº 9.504/97)

Nesse demonstrativo devem estar declarados todos os recursos que foram arrecadados durante a campanha eleitoral, seja em dinheiro ou em cheque, incluídos, ainda, os da espécie “estimáveis em dinheiro”, os quais, pela sua natureza, não transitaram pela conta bancária.

Os recursos estimáveis em dinheiro devem ser demonstrados através de notas explicativas, com descrição da quantidade, valor unitário e avaliação pelos preços praticados no mercado, com a indicação, inclusive, da origem da avaliação<sup>205</sup>.

Não se deve confundir recursos “estimáveis em dinheiro”, com os chamados gastos “estimáveis em dinheiro”. Enquanto esses primeiros estão constituídos por bens ou serviços doados ao candidato ou ao partido, os segundos consistem em qualquer despesa efetuada pelo eleitor em prol de uma candidatura, tal como pintar o próprio muro com propaganda eleitoral, confeccionar camisetas e bonés com o nome do candidato escolhido para uso próprio ou entre familiares e amigos, entre outros.

O registro dos gastos estimáveis em dinheiro na prestação de contas do candidato ou comitê financeiro beneficiado é dispensável, desde que não ultrapasse o valor equivalente a um mil UFIR.<sup>206</sup>

O mesmo não ocorre com relação às doações estimáveis em dinheiro, que deverão sempre ser declaradas nas prestações de contas, independente do seu valor.

O demonstrativo dos recursos arrecadados recebeu um novo formato a partir das eleições de 2002, de modo a congregar também as informações completas relativas às doações efetuadas através de cheque, que eram objeto de demonstrativo autônomo, a relação de cheques recebidos (Modelo 4 da Lei nº

---

<sup>205</sup> Art. 42, § 1º, da Resolução TSE nº 23.609/04.

<sup>206</sup> O art. 31, da Resolução TSE nº 23.609/04 refere-se, expressamente, ao teto de R\$ 1.064,10.

9.504/97). As doações feitas diretamente na conta do partido, de acordo com o art. 23, §4º, da Lei nº 9.504/97, devem ser efetuadas, obrigatoriamente, em cheques cruzados e nominais.

As informações exigidas objetivam espelhar, com detalhes, todos os ingressos de recursos, seus montantes, espécie (dinheiro, cheque ou estimáveis em dinheiro - bens e serviços), período em que foram arrecadados, os doadores com respectivos nome e CPF (no caso de pessoa física) ou firma e CNPJ (no caso de pessoa jurídica), os números dos recibos eleitorais correspondentes, com a totalização dos valores recebidos.

Os dados constantes do demonstrativo de recursos arrecadados devem guardar correspondência com a numeração dos recibos eleitorais recebidos do comitê financeiro e os valores dos créditos lançados na conta bancária, exclusivamente aberta para a movimentação dos recursos de campanha.

O mesmo ocorre com relação às datas em que foram recebidos os recursos, que devem estar compreendidas dentro do período legalmente permitido para a arrecadação, a qual tem início a partir da solicitação do respectivo registro, desde que retirados os recibos eleitorais e aberta a conta bancária, terminando na data das eleições<sup>207</sup>.

O ingresso de recursos após o dia das eleições apenas é permitido para custear as despesas já contraídas e não pagas até aquela data, as quais devem estar integralmente quitadas até a entrega da prestação de contas.

O recurso cujo doador não esteja devidamente identificado, não poderá ser utilizado pelo candidato, nem pelo comitê financeiro. Os recursos de origem não identificada<sup>208</sup> devem ser transferidos para a direção partidária, passando a integrar

---

<sup>207</sup> Arts. 3º e 29, da Resolução TSE nº 23.609/04.

<sup>208</sup> A informação de números de Cadastro de Pessoa Física - CPF's ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ's inválidos, também caracteriza os recursos como de origem não identificada.

as sobras de campanha. Essa transferência deve estar comprovada por ocasião da apresentação da prestação de contas à Justiça Eleitoral.<sup>209</sup>

Todos os recursos arrecadados, com exceção dos estimáveis em dinheiro, devem apresentar correspondência aos lançamentos constantes do extrato bancário apresentado.

A proibição à utilização de recursos de origem não identificada, como estudado, também se encontra presente na legislação eleitoral do Canadá, França, Espanha e Alemanha.

#### d) Demonstração das Origens e Aplicações dos Recursos (Modelo 5 da Lei nº 9.504/97)

Esse é sem dúvida o mais completo e complexo dos demonstrativos a serem apresentados à Justiça Eleitoral. Nele estão condensadas e totalizadas todas as informações prestadas, quanto às entradas e saídas de recursos, assim como ao saldo remanescente porventura existente.

Nele, todas as receitas devem estar devidamente discriminadas, e totalizadas por origem.

Como consequência, deve ser informado o total das doações recebidas de pessoas físicas, pessoas jurídicas e os recursos próprios utilizados na campanha, recursos do fundo partidário acaso recebidos, e outras receitas, nelas incluídas as resultantes da comercialização de bens ou realização de eventos, rendimentos de aplicações financeiras, recursos de origem não identificada e receitas diversas a especificar, que devem estar, não obstante, suficientemente detalhadas, de modo a possibilitar a identificação da origem e da aplicação dos recursos.

Todas as despesas realizadas durante o período de campanha também devem estar lançadas em sua rubrica própria, posto que são, por sua vez, desdobramentos dos gastos eleitorais. As despesas que não se adequem aos elementos

---

<sup>209</sup> Art. 34, da Resolução TSE nº 23.609/04.

de despesa constantes do demonstrativo em comento, podem ser lançadas no item “receitas diversas a especificar” as quais, a exemplo das receitas supra-referidas, devem ser devidamente esclarecidas, em declaração apresentada em separado.

É, ainda, de entrega obrigatória, a demonstração do resultado da comercialização de bens e serviços, demonstração de despesas pagas após a eleição e a conciliação bancária, ainda que não tenha ocorrido a comercialização, nem o pagamento de despesas, após o pleito eleitoral. A conciliação bancária é de preenchimento obrigatório quando o saldo registrado na demonstração das origens e aplicações dos recursos apresentar-se diverso do saldo constante do extrato bancário.

Se ocorrer sobra de recursos financeiros ou de bens estimáveis em dinheiro ao final da campanha, essa sobra deve estar obrigatoriamente declarada na prestação de contas, e devidamente comprovada a sua transferência para a direção partidária ou coligação, para ser utilizada na criação e na manutenção de institutos ou fundações de pesquisa e de doutrinação e educação política<sup>210</sup>.

A Resolução TSE nº 21.609/04 baixada para as eleições de 2004 previa, nos incisos X e XI do art. 42, que junto com a prestação de contas deveria ser apresentada, obrigatoriamente, a guia de depósito comprovando o recolhimento das sobras financeiras de campanha à respectiva direção partidária e declaração da direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens estimáveis em dinheiro, ou seja, sobras não financeiras.

Tais dispositivos foram revogados pela Resolução TSE nº 21.668<sup>211</sup>, uma vez que tal obrigatoriedade colide com o previsto no art. 39 daquele diploma normativo o qual determina, por sua vez, que as sobras de campanha devem ser transferidas para o partido, apenas após o julgamento dos recursos.

As doações de origem não identificada, incluídas as doações cujos números de identificação no Cadastro de Pessoa Física - CPF ou no Cadastro

---

<sup>210</sup> Art. 41, da Resolução TSE nº 23.609/04.

<sup>211</sup> Resolução TSE nº 21.668/04.

Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ sejam inválidos, também compõem as sobras de campanha.<sup>212</sup>

#### **4.1.2. Demonstrativos apresentados pelos comitês financeiros**

Alguns dos demonstrativos apresentados à Justiça Eleitoral pelos comitês financeiros dos partidos são comuns àqueles previstos para a prestação de contas dos candidatos, de modo a ser desnecessária a realização de uma segunda análise. São eles: demonstração dos recursos arrecadados, demonstração dos recibos eleitorais recebidos e demonstração das origens e aplicações dos recursos. Outros, no entanto, lhes são exclusivos, de modo que se faz necessário o breve estudo que se segue.

##### **a) Ficha de Qualificação do Comitê Financeiro (Modelo 6 da Lei nº 9.504/97)**

Constam desse modelo os dados referentes ao comitê financeiro, tais como identificação do partido que representa, endereço da sua sede, telefone, relação da(s) conta(s) bancária(s) aberta(s) especificamente para a campanha, bem como com os dados referentes aos membros responsáveis, que são no mínimo dois, o presidente e o tesoureiro, assim como o período de gestão.

A responsabilidade dos membros, como é evidente, encontra-se restrita ao período de gestão indicado no documento apresentado.

##### **b) Demonstração do Limite de Gastos (Modelo 7 da Lei nº 9.504/97)**

Nesse demonstrativo o partido deve indicar o valor máximo de gastos estabelecido para cada candidato vinculado ao comitê. Esse valor pode variar em função do cargo eletivo disputado, e deve coincidir com aquele declarado à Justiça Eleitoral, por ocasião do registro das candidaturas.

Esses valores devem ser coincidentes com os valores máximos de gastos informados pelos candidatos, em suas fichas de qualificação.

---

<sup>212</sup> Art. 34, § 2º, da Resolução TSE nº 23.609/04.

c) Demonstração dos Recibos Eleitorais Distribuídos (Modelo 8 da Lei nº 9.504/97)

Através desse demonstrativo, o comitê financeiro do partido declara todos os dados relativos aos recibos eleitorais que distribuiu entre os seus candidatos, incluindo as informações referentes à data da distribuição, à numeração e às quantidades entregues.

Esses dados devem coincidir com as informações prestadas pelo candidato em sua demonstração dos recibos eleitorais recebidos.

c) Demonstração de Transferências Financeiras (Modelo 9 da Lei nº 9.504/97)

Nesse demonstrativo o partido deve declarar os valores transferidos para os candidatos beneficiários, e as respectivas datas em que foram realizadas as transferências.

d) Demonstração Financeira Consolidada (Modelo 10 da Lei nº 9.504/97)

Esse demonstrativo só é de utilização obrigatória no caso da existência de comitês financeiros vinculados, como se observa nos casos de coligações entre os partidos em torno de uma candidatura em comum, em que cada um dos integrantes da coligação é obrigado a registrar o seu próprio comitê financeiro.

As informações referentes a valores arrecadados, aplicados e saldos devem estar condensados nesse demonstrativo, para uma melhor análise dos recursos movimentados em prol de determinada(s) campanha(s).

e) Demonstração Consolidada do Limite de Gastos (Modelo 11 da Lei nº 9.504/97).

Sua apresentação apenas é obrigatória no caso de prestação de contas pela Direção Nacional do Partido, circunstância em que deve constar o limite de gastos, para cada circunscrição em que o partido apresente candidato.

#### 4.1.3. Documentos suplementares: extrato bancário e notas explicativas

Além dos demonstrativos supra-referidos, a legislação brasileira também prevê como integrantes da prestação de contas, o extrato da conta bancária especificamente aberta para a movimentação de todos os recursos da campanha, inclusive recursos próprios, e aqueles decorrentes da comercialização de produtos e serviços<sup>213</sup>.

Ainda que o candidato ou o partido declare a não movimentação de recursos nas campanhas eleitorais, a lei não dispensa a apresentação do correspondente extrato bancário, compreendendo todo o período de campanha<sup>214</sup>.

Para as eleições de 2002, a abertura de conta bancária passou a ser pressuposto para o deferimento do próprio registro do candidato e do comitê financeiro, o que foi mantido para as eleições de 2004.<sup>215</sup>

A obrigatoriedade da abertura de conta bancária para a movimentação de todos os recursos financeiros de campanha, como estudado no segundo capítulo, também se encontra prevista na legislação do Canadá, França, Espanha e Alemanha.

A apresentação do extrato bancário é de fundamental importância, uma vez que possibilita a averiguação do montante de todos os recursos arrecadados (exceto os estimáveis em dinheiro) e despesas realizadas, em confronto com os dados constantes dos demonstrativos apresentados. É também através da análise

---

<sup>213</sup> A esse respeito, assim determina o art. 28, § 1º da Lei nº 9.504/97:

Art. 28.

.....

*§1º As prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias deverão ser feitas por intermédio do comitê financeiro, devendo ser acompanhadas 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.*

O art. 14 da Resolução TSE nº 23.609/04, por sua vez, assim regulamenta:

*Art. 14. É obrigatória a abertura de conta bancária específica em nome do candidato e do comitê financeiro, para a movimentação financeira de campanha, inclusive para recursos próprios dos candidatos e para aqueles decorrentes da comercialização de bens e serviços, vedada a utilização de conta bancária já existente.*

<sup>214</sup> Lei nº 9.504/97, art. 22, *caput*.

<sup>215</sup> Art. 8º, *caput*, da Resolução TSE nº 20.987/02 e art. 3º da Resolução TSE nº 23.609/04.

do extrato bancário, que se intenta verificar a da data a partir da qual foram iniciadas as doações, e quando elas cessaram.

Essa exigência poderia vir a representar um grande avanço no que diz respeito à transparência da campanha eleitoral, desde que, efetivamente, todos os recursos utilizados transitassem pela conta bancária. Roberto Amaral assim se manifesta sobre o assunto:

A obrigatoriedade das contas bancárias, e com ela, implícita, a necessidade de efetuar pagamentos em cheques nominativos, é um passo, ainda que tímido, na difícil tarefa de combater a corrupção eleitoral.<sup>216</sup>

Até mesmo os recursos financeiros do próprio candidato devem, obrigatoriamente, ser movimentados através da conta bancária específica.<sup>217</sup>

A não abertura de conta bancária específica, ou a não movimentação de todos os recursos através dela, constituiu-se, nas eleições de 1998, uma das principais causas de rejeição das prestações de contas, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.<sup>218</sup>

Nesse sentido, registre-se a seguinte ementa do acórdão lavrado no Processo nº 1533/98, publicado em sessão em 3.12.98:

A não abertura de conta corrente específica, para o registro de toda a movimentação financeira da campanha do candidato, afronta o disposto no art. 22, caput da Lei nº 9.504/97 e o art. 4º, da Resolução nº 20.102/98, ensejando a rejeição das contas prestadas, na medida em que se torna inviável a verificação de todos os valores creditados e debitados, impedindo o controle da

---

<sup>216</sup> AMARAL, Roberto e CUNHA, Sérgio Sérvulo. *Manual das Eleições*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 74.

<sup>217</sup> Nesse sentido TRE-PE, PRO1397, Rel. Juiz Castro Meira. Publicada em sessão em 1.12.98.

<sup>218</sup> Nesse mesmo sentido TRE-PE, PRO1548/98, Rel. Trezena Patu. Publicada em sessão em 3.12.98; TRE-PE, PRO1408/98, Rel. Trezena Patu. Publicada em sessão em 25.11.98; TRE-PE, PRO1342, Rel. Trezena Patu. Publicada em sessão em 3.12.98; TRE-PE, PRO1286, Rel. Trezena Patu.,. Publicada em sessão em 25.11.98; TRE-PE, PRO1380/98, Rel. Trezena Patu. publicada em sessão em 17.12.98.).

origem e aplicação dos recursos, os quais, somente desta forma, poderiam passar por um exame de regularidade.

Pela rejeição das contas.

Infelizmente, o Tribunal Superior Eleitoral, em vários acórdãos, não confirmou esse entendimento, decidindo pela aprovação das prestações de contas daqueles que nem sequer abriram conta bancária específica, por entender que esse fato, por si só, não ensejaria a desaprovação das contas, desde que houvesse a possibilidade de se demonstrar, por outros meios, a sua regularidade.<sup>219</sup>

Tal entendimento foi objeto da Súmula de nº 16-TSE, mediante o seguinte enunciado: “A falta de abertura de conta bancária específica não é fundamento suficiente para a rejeição de contas de campanha eleitoral”.

A referida Súmula do TSE foi posteriormente revogada, em data de 5 de novembro de 2002, de modo que a obrigatoriedade do trânsito de todos os recursos de campanha pela conta bancária voltou a ser crucial para a aprovação das mesmas.

O novo entendimento, no entanto, não abrangeu as prestações de contas dos candidatos eleitos no pleito eleitoral de 2002.

## **4.2. Da análise**

A formação e a composição da unidade responsável pela análise técnica das prestações de contas de campanha eleitoral variam, consideravelmente, de país para país. Observa-se, no entanto, que tal análise, diferentemente do que ocorre no Brasil, é geralmente efetuada no âmbito administrativo, apenas envolvendo o recurso ao Judiciário caso se verifiquem infrações à legislação eleitoral.

---

<sup>219</sup> Nesse sentido o seguinte Acórdão da lavra do TSE, cuja ementa se transcreve: “*RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 1998. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CANDIDATO. IRREGULARIDADES SANÁVEIS. DILIGÊNCIAS. OBRIGATORIEDADE. 1.Verificada a existência de irregularidades na prestação de contas apresentada, impõe-se a realização das diligências necessárias ao seu esclarecimento. 2.A não abertura de conta bancária, por si só, não enseja a sua desaprovação quando há possibilidade de se demonstrar por outros meios a sua regularidade. Recurso especial parcialmente provido*”.(TSE, RESP16012, Rel. Maurício Corrêa DJ24.09.1999, fls.105).

No Canadá, por exemplo, as declarações de contas são elaboradas por um tesoureiro e por um auditor que, embora sejam nomeados pelo próprio partido político, sujeitam-se, pessoalmente, a sanções administrativas pelo descumprimento da legislação eleitoral, no exercício de suas atribuições.

Os relatórios financeiros e de auditoria, por sua vez, são enviados ao agente eleitoral nomeado por resolução da Câmara dos Comuns, que verifica o cumprimento das normas eleitorais, inclusive para fins de reembolso das despesas realizadas. Apenas em caso de descumprimento da lei, pode-se ingressar com ação judicial<sup>220</sup>.

Na França, como também estudado, embora os balanços contábeis sejam da responsabilidade dos candidatos e partidos, e devam ser certificados por dois auditores, devem ser apresentados pelo perito contábil à Comissão de Contas, que é órgão administrativo independente, com a função de revisar as contas. Caso não as approve, o assunto deverá ser submetido ao Judiciário.<sup>221</sup>

Na Espanha, a responsabilidade pela gestão de campanha não é do candidato, mas do administrador eleitoral, que informa as irregularidades à Junta Eleitoral Central, a qual poderá receber o auxílio do Tribunal de Contas. A exemplo dos pré-citados sistemas, caso das investigações resultem indícios de delitos eleitorais, as Juntas comunicá-los-ão ao Ministério Fiscal (equivalente ao Ministério Público brasileiro), para as ações correspondentes<sup>222</sup>.

Na Alemanha, por sua vez, as movimentações econômicas constam de um livro de contas, o qual deverá ser encaminhado à presidência do Congresso após o exame por auditores de contas, que supervisionam a elaboração dos

---

<sup>220</sup> Cf. KINGSLEY, Jean-Pierre. Elementos Relativos ao Controle e Monitoração dos Gastos dos Partidos Políticos e dos Candidatos no Canadá. In Paraná Eleitoral. Curitiba, nº 33, jul/set 1999, p. 71.

<sup>221</sup> GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, p. 169.

<sup>222</sup> Arts. 19.1 j-k, 132.1-5, da Lei Orgânica 5/85 do Regime Eleitoral Geral espanhol, com suas modificações posteriores. Esses valores financeiros, expressos em peseta, eram os constantes da Lei espanhola em sua edição original, em 1985.

balanços. Esses auditores sofrem uma séria fiscalização pelo seu próprio órgão de classe, sujeitando-se a severas punições por parte da corporação de auditores<sup>223</sup>.

No Brasil a análise técnica das prestações de contas encontra-se sob a responsabilidade das coordenadorias de controle interno dos Tribunais Regionais Eleitorais, operacionalizadas através de comissões nomeadas pela Justiça Eleitoral, entre servidores dos Tribunais Regionais Eleitorais (para as eleições gerais) e dos cartórios eleitorais (para as eleições municipais), as quais incluem, muitas vezes, técnicos dos Tribunais de Contas do Estado ou da União, requisitados exclusivamente para auxiliar nos trabalhos.<sup>224</sup>

Após a análise e a emissão de parecer pelo representante do Ministério Público Eleitoral, as prestações de contas são julgadas pelos juízes eleitorais, nas eleições municipais e pelos tribunais regionais eleitorais, em se tratando de eleições gerais.

Feitas essas premissas, passa-se a expor o trâmite dos processos em foco e dos procedimentos para a análise técnica das referidas contas, no âmbito das zonas eleitorais e do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, escolhidos não apenas pela facilidade na coleta dos dados, como pelo âmbito estadual que se pretende dar ao estudo.

Para as eleições de 2002, coube à unidade de contas eleitorais e partidárias do Tribunal Superior Eleitoral e às coordenadorias de controle interno dos Tribunais Regionais Eleitorais o exame técnico das prestações de contas, aplicando os procedimentos de exame estabelecidos pelo grupo de estudos de prestação de contas de campanha eleitoral da Justiça Eleitoral. Para as eleições de 2004, a análise e julgamento das prestações de contas encontram-se sob a responsabilidade do Juiz de primeiro grau, nas zonas eleitorais.

---

<sup>223</sup> Cf. GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, p. 160.

<sup>224</sup> Para efetuar o exame é facultado à Justiça Eleitoral, a teor do art. 30, §3º da Lei nº 9.504/97, a requisição de técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, durante tempo que se fizer necessário, o que vem sendo aplicado no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

O Ministério Público Eleitoral e os partidos políticos participantes das eleições podem acompanhar o exame das prestações de contas através de representantes, expressa e formalmente indicados, respeitado o limite de um por partido, em cada circunscrição<sup>225</sup>.

Por ocasião da emissão do parecer técnico a respeito das contas eleitorais, o §1º, do art. 30, da Lei 9.504/97, tem dado causa a uma grave dificuldade. Estabelece o malsinado dispositivo: "Erros formais e materiais corrigidos não autorizam a rejeição das contas e a cominação de sanção a candidato ou partido". Não obstante a previsão legal há que se ponderar no sentido de que erros materiais, que envolvam o mérito da prestação de contas, dificilmente poderão ser corrigidos sem comprometer a credibilidade das informações prestadas, sobretudo porque implicam, no mais das vezes, no descumprimento de princípios de contabilidade, que deverão ser observados, tais como o da oportunidade.<sup>226</sup>

Ao verificar a ocorrência de indícios de irregularidades nas prestações de contas, a Justiça Eleitoral pode solicitar diretamente ao candidato ou ao comitê financeiro, informações adicionais e esclarecimentos, podendo, ainda, determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas encontradas.<sup>227</sup>

Esse dispositivo representa, na realidade, um retrocesso com relação ao seu equivalente na Lei 9.100/95, que regulamentou as eleições de 1996, e ainda com relação à Lei nº 8.713/93, que veio estabelecer normas para as eleições de outubro de 1994, uma vez que esses diplomas legais previam, expressamente, a

---

<sup>225</sup> Art. 33 da Resolução nº 20.987/02-TSE.

<sup>226</sup> Sobre este princípio, a Resolução nº 750 de 29.12.93, Seção III do Conselho Federal de Contabilidade, assim estabelece: *Art. 6º O Princípio da OPORTUNIDADE refere-se, simultaneamente, à tempestividade e à integridade do registro do patrimônio e das suas mutações, determinando que este seja feito de imediato e com a extensão correta, independentemente das causas que as originaram.*

*Parágrafo único. Como resultado da observância do Princípio da OPORTUNIDADE:*

*I - desde que tecnicamente estimável, o registro das variações patrimoniais deve ser feito mesmo na hipótese de somente existir razoável certeza de sua ocorrência;*

*II - o registro compreende os elementos quantitativos e qualitativos, contemplando os aspectos físicos e monetários;*

*III - o registro deve ensejar o reconhecimento universal das variações ocorridas no patrimônio da ENTIDADE, em um período de tempo determinado, base necessária para gerar informações úteis ao processo decisório da gestão.*

<sup>227</sup> Art. 30, §4º da Lei nº 9.504/97.

possibilidade da quebra do sigilo bancário por determinação direta da Justiça Eleitoral às instituições financeiras, nos casos em que se observasse indício de irregularidade.<sup>228</sup>

Tal possibilidade não foi contemplada pela *Lei das Eleições*, de modo que o Tribunal Superior Eleitoral tem firmado entendimento no sentido de que nas representações relativas ao descumprimento da Lei nº 9.504/97 (aí incluídos os dispositivos relativos às prestações de contas eleitorais), não há como se determinar quebra do sigilo bancário das contas de partidos e candidatos, o que apenas será possível no curso de ação de investigação judicial eleitoral.<sup>229</sup>

O único dispositivo, atualmente vigente, que prevê a quebra do sigilo bancário, encontra-se na Lei nº 9.096/95, e destina-se apenas às contas dos partidos políticos<sup>230</sup>, de modo que não vem sendo efetuada a quebra do sigilo bancário dos comitês financeiros dos partidos, nem dos candidatos denunciados por suposto envolvimento na omissão ou alteração das informações relativas à movimentação de recursos eleitorais.

As diligências a partidos e candidatos podem contemplar a requisição de livros de escrituração das receitas e despesas da campanha, a documentação correspondente, a circularização das contas, a complementação de extratos bancários, maiores informações a respeito de doadores, esclarecimentos a respeito de datas, nomes de doadores, dentre outras.

As receitas arrecadadas, quando questionadas pela Justiça Eleitoral, devem ser comprovadas pela apresentação dos canhotos dos recibos eleitorais emitidos e dos recibos eleitorais não utilizados. As despesas, por sua vez, devem ser

---

<sup>228</sup> O art. 55, §2º da Lei nº 8.713/93, assim previa: *Havendo indícios de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar diretamente às instituições financeiras os extratos e comprovantes de movimentação financeira das contas referidas no inciso I do art. 52, bem como determinar diligências necessárias à complementação de informações ou ao saneamento das irregularidades encontradas.* O art. 46 da Lei nº 9.100/97 apresentava quase idêntica redação.

<sup>229</sup>TSE, MS nº 2.794, Classe 14ª, Rio Grande do Norte (Natal). Relator Min. Costa Porto. Data do julgamento: 09.12.99, publicado no DJ de 11.02.2000, p.56.

<sup>230</sup> Art. 35. *O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, à vista de denúncia fundamentada de filiado ou de delegado de partido, de representação do Procurador-Geral ou Regional ou de iniciativa do Corregedor, determinarão o exame da escrituração do partido e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aquele ou seus*

comprovadas mediante a apresentação do original ou cópia autenticada da documentação fiscal correspondente.

Os candidatos e partidos políticos deverão manter à disposição da Justiça Eleitoral, pelo prazo de cento e oitenta dias contados da decisão final que julgou as contas, todos os documentos a elas concernentes, inclusive os relativos à movimentação de recursos.

Nas eleições de 1998 e 2002, ao final da análise técnica realizada pela Coordenadoria de Controle Interno (COCIN), era emitido relatório técnico, contendo a síntese das falhas e irregularidades encontradas nas prestações de contas, concluindo pela sua aprovação (quando regulares), aprovação com ressalvas (quando constatadas falhas que, examinadas em conjunto, não comprometessem a regularidade das contas), ou pela desaprovação das contas (quando constatadas falhas que, examinadas em conjunto ou isoladamente, comprometessem a regularidade das contas).

Não se pode afirmar, no entanto, que existe uniformidade nos procedimentos de análise, nem tampouco nas decisões prolatadas pelos tribunais em todo o país, os quais, muitas vezes, decidem, simplesmente, pela homologação ou rejeição das contas.

A partir das eleições de 2000, a Justiça Eleitoral passou a prever procedimentos específicos para a análise das prestações de contas, viabilizando a uniformidade de procedimentos no âmbito operacional da análise, o que, no entanto, ainda não foi plenamente atingido.<sup>231</sup>

#### **4.3. Dos recursos em prestação de contas de campanha eleitoral**

Como já mencionado, são os juízes eleitorais os responsáveis pelo julgamento das prestações de contas de campanha de comitês financeiros e

---

*filiados estejam sujeitos, podendo, inclusive, determinar a quebra do sigilo bancário das contas dos partidos para o esclarecimento ou apuração de fatos vinculados à denúncia.*

candidatos, quando se tratarem de eleições municipais. Das decisões dos juízes eleitorais de primeiro grau cabe recurso para o Tribunal Regional Eleitoral respectivo.<sup>232</sup>

Os recursos devem ser apresentados ao juiz eleitoral por meio de petição, devidamente fundamentada, acompanhada dos documentos necessários. O próprio prolator da decisão pode reformá-la, e, caso o recorrido não se conforme com o novo posicionamento, pode requerer ao mesmo juiz que determine a subida do recurso ao Tribunal Regional Eleitoral respectivo, como se tivesse sido interposto por ele próprio. Evidentemente, caso o juiz não reforme a decisão impugnada, fará subir os autos ao TRE.<sup>233</sup>

O prazo é de 3 (três) dias, contados da data da publicação (intimação da decisão recorrida), seguindo tal prazo, subsidiariamente, as disposições contidas no art. 184, do Código de Processo Civil brasileiro.

Como regra, tem-se que as decisões proferidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais são irrecorríveis, de modo a encerrarem definitivamente o debate sobre a matéria. Entretanto, em circunstâncias especiais, constitucionalmente permitidas, é possível recurso para o Tribunal Superior Eleitoral.

No caso das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais que versarem sobre a regularidade das prestações de contas de campanha eleitoral de partidos e candidatos, apenas caberá recurso para o Tribunal Superior Eleitoral nas hipóteses previstas no art. 276, da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral), recepcionado pela Constituição Federal de 1988 (art.121, § 4º).<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 199.

<sup>232</sup> Assim prevê o art. 265 da Lei nº 4.737/65, *verbis*:  
*Art. 265. Dos atos, resoluções ou despachos dos Juízos ou Juntas Eleitorais caberá recurso para o Tribunal Regional.*

<sup>233</sup> COSTA, Tito. *Recursos em Matéria Eleitoral*. 7ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 87.

<sup>234</sup> *Art. 276. As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes, em que cabe recurso para o Tribunal Superior:*

*I - especial:*

*a) quando forem proferidas contra expressa disposição de lei;*

*b) quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais Tribunais Eleitorais;*

Desse modo, apenas poderão ser objeto de recurso, quando as decisões forem proferidas contra disposição expressa da Constituição Federal ou de lei, ou quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais Tribunais Eleitorais e entre Tribunal Regional Eleitoral e o Tribunal Superior Eleitoral (recurso especial)<sup>235</sup>.

Cabe observar que, para efeito desse recurso, a jurisprudência vem admitindo que as resoluções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral têm força de lei, de modo que podem ser objeto de recurso especial as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais que as contrariarem, desde que a violação seja à letra expressa da norma e não à sua interpretação.

Entretanto, a prestação de contas pode ser conhecida pela instância máxima eleitoral, fora dessas hipóteses, quando, por exemplo, instruir ação de impugnação de mandato eletivo, e essa for objeto de recurso para o TSE.

É que o recurso ordinário, ou simplesmente recurso, pode ser oferecido contra as decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais que versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais, anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais e, como já estudado, a prestação de contas poderá servir como meio de prova a instruir a ação de

---

*II - ordinário:*

*a) quando versarem sobre a expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais;*

*b) quando denegarem habeas corpus ou mandado de segurança.*

Estes recursos devem ser interpostos no prazo de três dias, contado da publicação da decisão, no caso dos nºs I, letras a e b e II, letra b (§ 1º do mesmo artigo).

A Constituição Federal, por sua vez, em seu art. 121, §4º, assim determina:

*Art. 121.....*

*§4º Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:*

*I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição e de Lei;*

*II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;*

*III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;*

*IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;*

*V - denegarem habeas corpus, mandado de segurança, habeas data ou mandado de injunção.*

<sup>235</sup> A Resolução TSE nº 23.609/04 deixou de mencionar, no dispositivo correspondente, essa última circunstância.

impugnação de mandato eletivo, o recurso contra a expedição do diploma e a investigação judicial eleitoral.<sup>236</sup>

A Resolução nº 21.118, de 06 de junho de 2002, dispondo sobre o tema, trouxe uma importante inovação ao prever expressamente a inadmissão de pedidos de reconsideração das decisões que julgarem as prestações de contas nos TRE's, afastando por completo o entendimento até então vigente em admiti-los, o que além de diminuir a segurança jurídica das decisões dos tribunais a respeito das prestações de contas, ainda postergava, de forma quase que interminável o julgamento desses processos, posto que sequer era respeitado qualquer prazo para a interposição do referido pedido administrativo.<sup>237</sup>

Esse dispositivo foi repetido pela Resolução TSE nº 23.609/04, que regula as eleições de 2004.

Observa-se, entretanto, que os Tribunais Eleitorais vêm firmando entendimento no sentido de que se já houve pronunciamento da Justiça Eleitoral a respeito das contas eleitorais dos recorridos, não pode o recorrente, interpor recurso contra a expedição de diploma, cujo fundamento seja, exatamente, a existência de despesas que não foram devidamente contabilizadas pelos recorridos, caso não tenha sido interposto recurso, em tempo hábil, contra a sentença que as aprovou.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> Também é cabível a interposição de recurso ordinário das decisões dos TRE's que denegarem mandado de segurança e *habeas corpus*. (art. 121, § 4º, III, IV e V da Constituição Federal).

<sup>237</sup> Reza o referido dispositivo:

*Art. 10. Da decisão dos Tribunais Regionais Eleitorais que versar sobre contas não se admitirá pedido de reconsideração.*

<sup>238</sup> Neste sentido RCED-TRE-ES nº 95, Relator Desembargador Macário Ramos Júdice Neto, publicado no DOE de 01.10.2001.

## **CAPÍTULO V – A ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS E PRESTAÇÃO DE CONTAS NA LEI Nº 9.504/97 ("LEI DAS ELEIÇÕES")**

### **5.1. O controle das campanhas eleitorais através das prestações de contas à Justiça Eleitoral: autonomia do instituto**

Não obstante a instrumentalidade da prestação de contas de campanha eleitoral, ao servir como meio de prova a instruir as medidas judiciais estudadas no capítulo anterior, verifica-se que o instituto é dotado de dispositivos próprios, os quais impõem condutas a serem obedecidas por candidatos e partidos políticos, ao mesmo tempo em que cominam sanções a serem aplicadas em caso de descumprimento das normas que o regulam.

As condutas impostas vão desde a obrigatoriedade da apresentação de informações sobre o movimento de todos os recursos econômicos da campanha eleitoral, até o estabelecimento de limites de doações e de gastos, para os candidatos, partidos e particulares. Com o objetivo de emprestar transparência às campanhas, essas informações podem ser livremente consultadas pelos interessados<sup>239</sup>.

As sanções relacionadas às prestações de contas de campanha eleitoral encontram-se circunscritas ao plano administrativo. Entretanto, a prática de algumas condutas por parte do candidato, seu administrador financeiro, o responsável pela prestação de contas do comitê financeiro do partido, bem assim o particular, poderão trazer implicações na esfera penal.

---

<sup>239</sup> A Resolução TSE nº 23.609/04, em seu art. 60, assim prevê:

*Art. 60. Os processos relativos às prestações de contas são públicos e podem ser livremente consultados em cartório pelos interessados, que poderão obter cópia de suas peças, respondendo pelos respectivos custos e pela utilização que derem aos documentos recebidos.*

Conforme foi estudado no capítulo anterior, as regras de campanha eleitoral prevêem a possibilidade da requisição de documentos, a fim de comprovar as receitas e despesas declaradas pelos partidos e candidatos em suas campanhas eleitorais. Prevêem, ainda, a realização de diligências para a complementação de dados e saneamento de falhas.

O candidato poderá, no entanto, recusar-se a cumprir as diligências ou opor embaraços a sua execução. Para condutas tais, o Código Eleitoral vigente prevê a pena de detenção de um a três meses, além do pagamento de multa.<sup>240</sup>

Para os casos de falsificação, alteração de documento público verdadeiro, para fins eleitorais, o mesmo diploma legal prevê pena mais grave consistente em reclusão de dois a seis anos e multa. Para a falsificação ou alteração de documento particular, a pena prevista é de reclusão de até cinco anos e multa, ao passo que a omissão de declaração ou inserção de declaração falsa ou diversa da que deveria estar escrita, varia em função do documento adulterado ser público ou particular.<sup>241</sup>

Com o objetivo de demonstrar o aparato repressivo que reveste a prestação de contas de campanha eleitoral, independente das cominações previstas nas ações judiciais coibitivas do abuso do poder econômico, da qual é apenas meio de prova, e nas ações que podem relacionar-se a crimes eleitorais, passa-se a descrever neste tópico, as sanções que podem ser impostas diretamente aos infratores dos dispositivos da Lei nº 9.504/97, no que concerne à arrecadação e à aplicação de recursos e à prestação de contas de campanha eleitoral.

As sanções previstas na Lei 9.504/97 são, basicamente, de 6 (seis) tipos, a saber: a) suspensão da diplomação dos candidatos eleitos; b) multa pecuniária aos candidatos e a terceiros; c) suspensão das cotas do fundo partidário; d) inelegibilidade; e) cassação do registro ou diploma; e f) proibição de participar de licitações públicas e celebrar contrato com o Poder Público.

---

<sup>240</sup> Art. 347, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

<sup>241</sup> Arts. 348, 349 e 350, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

Nos tópicos seguintes, serão ressaltados os principais aspectos dessas disposições.

### **5.1.1. Impedimento à diplomação dos eleitos**

Um dos principais aspectos relacionados à prestação de contas de campanha eleitoral, diz respeito à obrigatoriedade de sua apresentação. O art. 29, inciso IV, §2º, da Lei nº 9.504/97, estabelece que “A inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar”, de modo que, enquanto o candidato eleito não apresentar a sua prestação de contas à Justiça Eleitoral, não poderá ser diplomado.

Embora tal previsão, de fato, obrigue o candidato eleito a prestar contas de sua campanha, isso não significa que ele não possa apresentá-las após o prazo estabelecido, uma vez que a parte final do dispositivo prevê: “enquanto perdurar”, de onde se depreende que, a qualquer tempo em que forem prestadas as contas, o candidato será diplomado.

Cabe aqui a seguinte indagação: se as contas podem ser apresentadas a qualquer tempo, por que a fixação do prazo de trinta dias após as eleições? Tal dispositivo não parece coerente com a finalidade da “Lei das Eleições”, que pretende emprestar seriedade ao instituto da prestação de contas.

O prazo estabelecido deveria ser peremptório, de modo que o seu descumprimento implicasse na impossibilidade de recebimento das contas pela Justiça Eleitoral e, por conseqüência, o candidato não pudesse exercer o seu mandato. Isso, no entanto, não é o que o dispositivo prevê, nem a interpretação que lhe vem sendo dada.

Acrescente-se a essa falha, o fato de não ser a rejeição das contas apresentadas o motivo da não diplomação, mas a falta de apresentação. As contas rejeitadas, como será demonstrado no próximo capítulo, para surtirem o efeito de

interferirem na esfera jurídica do candidato, quanto ao exercício do mandato eletivo, deverão percorrer um caminho mais longo.

A legislação eleitoral canadense prevê como sanções para a não apresentação das contas, além da suspensão do mandato eletivo, as penas de multa e prisão<sup>242</sup>. Na Alemanha, os partidos que não apresentarem os livros de contas perderão o direito ao financiamento estatal<sup>243</sup>.

O Tribunal Superior Eleitoral tem firmado jurisprudência no sentido de que a rejeição das contas relativas à campanha eleitoral, por si só, não autoriza a cassação do diploma.<sup>244</sup>

Observe-se, ainda, que o impedimento à diplomação como sanção pela não apresentação da prestação de contas apenas causa efeito sobre os candidatos eleitos, que ficam com a diplomação suspensa, não havendo qualquer sanção para os candidatos não eleitos, cuja falta de apresentação não acarreta nenhuma consequência, posto que poderá candidatar-se para as eleições subseqüentes, sem que a Justiça Eleitoral possa indeferir seu pedido de registro, com base nessa omissão e ainda que conclua pela irregularidade das mesmas.

Ressalte-se que, na França, o desrespeito às regras de campanha implica não apenas na perda do mandato eletivo, como também na decretação da inelegibilidade do candidato infrator.<sup>245</sup>

A Lei das eleições brasileira, entretanto, não contém nenhuma sanção ao candidato, não eleito, que não preste suas contas de campanha à Justiça Eleitoral, embora a Resolução do TSE para as eleições 2004 disponha, expressamente, que os candidatos e os comitês financeiros municipais dos partidos políticos estão

---

<sup>242</sup> KINGSLEY, Jean-Pierre. Elementos Relativos ao Controle e Monitoração dos Gastos dos Partidos Políticos e dos Candidatos no Canadá. In *Paraná Eleitoral*. Curitiba, nº 33, jul/set 1999, p. 71.

<sup>243</sup> ALEMANHA. *Ley sobre Partidos Políticos en la República Federal de Alemania del 24 de julio de 1967, en el nuevo texto del 31 enero 1994*. BORN, Sigrid. *Ley sobre Partidos Políticos in Materiales sobre política y sociedad en la República Federal de Alemania*, traduzido por Luis Martinez. Inter Naciones: Bonn, 1994, p. 10.

<sup>244</sup> TSE, Rec. Dip. 541, Relator Min. Carlos Leite. Publicada no DJU 23.08.96.

<sup>245</sup> GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995, pp. 178.

obrigados a prestar contas ao juiz eleitoral responsável pelo registro das candidaturas<sup>246</sup>. As prestações de contas não apresentadas serão consideradas pela Justiça Eleitoral, apenas, como formalmente desaprovadas.

Estão também obrigados a prestar contas, os comitês financeiros dos partidos políticos, criados e registrados na Justiça Eleitoral para cada eleição a qual concorrerem. A sanção aos partidos pela não apresentação, será tratada oportunamente.

### **5.1.2. Cominação de multas**

#### **5.1.2.1. Extrapolação do limite de gastos pelos candidatos**

O art. 18, da Lei nº 9.504/97, determina que os partidos devem estabelecer limites máximos de gastos para os seus candidatos, cujos montantes devem ser comunicados à Justiça Eleitoral, por ocasião do registro das candidaturas.

Esse limite, que representa a quantia máxima de gastos que o candidato poderá despender em sua campanha eleitoral, como já comentado anteriormente, não se submete inicialmente, a nenhum valor pré-fixado. Porém, depois de estabelecido e registrado na Justiça Eleitoral, deve ser obedecido. Esta limitação compreende os valores gastos durante todo o período de campanha.

A Resolução TSE nº 23.609/04, em seu art. 4º, refere-se à comunicação à Justiça Eleitoral do valor máximo de gastos fixados por candidato, e não por candidatura, como estabelece o art. 18, da Lei nº 9.504/97. Tal disposição possibilita a comunicação de limites diferenciados entre candidatos a uma mesma eleição, dentro do mesmo partido, o que vai de encontro à previsão legal.

---

<sup>246</sup> Art. 37, da Resolução TSE nº 23.609/04. Os parágrafos primeiro e segundo desse dispositivo determinam que também deverão prestar contas o candidato que renunciar à candidatura ou dela desistir, bem como aquele que tiver seu registro indeferido, pelo período em que realizaram campanha. Falecendo o candidato, a obrigação de prestar contas recairá sobre o seu administrador financeiro e, não havendo, sobre a respectiva direção partidária.

A ultrapassagem do limite registrado é punida com multa, no montante de cinco vezes a quantia em excesso. Tal transgressão não enseja, por si só, a rejeição das contas.

Esse é o entendimento que vem sendo firmado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, conforme se depreende através da leitura da seguinte ementa, lançada em parecer da lavra do então Procurador Regional Eleitoral, no Processo nº 1304/98, publicado em sessão em 17.12.98:

A Lei nº 9.504/97 e art. 23, VIII, da Resolução nº 20.102/98 determinam o respeito ao limite de gastos declarado pelo candidato à Justiça Eleitoral. Contudo, ao impor, para a desobediência a este limite de gastos, o pagamento de multa (art. 18, § 2º, da Lei 9.504/97 e art. 2º, §2º, da Resolução nº20.102/98), a lei fixou a sanção cabível para tal descumprimento da norma, não havendo porque se falar, ainda, em rejeição de contas.

Além da inutilidade do dispositivo que diz respeito à fixação do limite de gastos pelo próprio partido, a previsão de penalidade pecuniária pela extrapolação do limite de gastos, não tem o condão de inibir o abuso do poder econômico, posto que a supremacia econômica apenas se confirma ao se pagar, com tranqüilidade, a multa cominada.

Ressalte-se que a legislação do Canadá, como estudado, estabelece além das penas de multa, prisão simples e inelegibilidade para aqueles que ultrapassarem os limites fixados. Na França, o candidato que assim proceder terá a sua eleição anulada.<sup>247</sup>

#### **5.1.2.2. Extrapolação do limite legal de doação por parte de particulares**

---

<sup>247</sup> Para maiores informações a respeito do tratamento jurídico dispensado ao controle das campanhas eleitorais nesses Estados, ver Capítulo II.

Também estão estabelecidos limites para as doações de terceiros, que não poderão ultrapassar o teto de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior, em se tratando de pessoa física.<sup>248</sup>

As doações acima desse limite sujeitam o infrator ao pagamento de multa que varia de cinco a dez vezes as quantias em excesso, a ser determinada pela autoridade judiciária, sem prejuízo de responder por abuso do poder econômico, nos termos do art. 22, da Lei Complementar nº 64/90<sup>249</sup>.

Em se tratando de doação proveniente de pessoa jurídica, o teto é de 2% do faturamento bruto no ano anterior às eleições.<sup>250</sup> As doações acima desse limite sujeitam a pessoa jurídica ao pagamento de multa que também pode variar de cinco a dez vezes as quantias em excesso, além da proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo que lhe seja assegurada ampla defesa<sup>251</sup>.

Observe-se que a sanção é dirigida ao particular e não ao candidato que recebeu a doação. Essa exceção tem seu fundamento no fato de que o candidato e o partido não estão obrigados a conhecer os rendimentos de seus doadores. Deverão, no entanto, adverti-los, embora não exista obrigatoriedade legal para fazê-lo.

### **5.1.2.3. Suspensão das cotas do Fundo Partidário**

Aos partidos políticos também são impostas determinadas regras referentes à movimentação de recursos econômicos de campanha eleitoral. Os partidos deverão registrar na Justiça Eleitoral, comitês financeiros, para cada uma das eleições a que concorrerem. São esses comitês financeiros que devem prestar contas, em nome do partido que representam<sup>252</sup>, no mesmo prazo previsto para os candidatos a ele vinculados.

---

<sup>248</sup> Art. 23, §1º, inciso I, da Lei nº 9.504/97.

<sup>249</sup> Lei nº 9504/97, art. 23, §3º e art. 81, §2º.

<sup>250</sup> Lei nº 9504/97, art. 81, §1º.

<sup>251</sup> Lei nº 9504/97, art. 81, § 3º

<sup>252</sup> Resolução TSE nº 23.609/04, art. 37.

Tais comitês, compostos de, no mínimo, um presidente e um tesoureiro, não apresentam, no entanto, quase nenhuma atividade prática, posto que aos candidatos a qualquer cargo é facultado receber recursos dos particulares (pessoas físicas e jurídicas) diretamente, sem necessidade da intermediação do comitê do seu partido, sendo-lhes facultado, ainda, no caso de candidatos a vereador, deputado estadual, federal e senador, prestar contas diretamente à Justiça Eleitoral.

Contudo, o repasse dos recibos eleitorais, sobre os quais tratar-se-á mais detidamente em momento oportuno, bem como de recursos oriundos do fundo partidário, de rara ocorrência, apenas podem ser efetuados sob o intermédio dos comitês financeiros do partido a que pertencer o candidato.

Os comitês financeiros também estão obrigados a fornecer aos candidatos orientação a respeito dos procedimentos de arrecadação e de aplicação de recursos e sobre as respectivas prestações de contas, além de encaminhar ao juízo eleitoral a prestação de contas do candidato a prefeito, a qual abrange a do vice-prefeito.<sup>253</sup>

Além das regras previstas na Lei nº 9.504/97, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, mais conhecida como “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”, também estabelece uma série de regras a que estão submetidos os partidos estabelecendo, por exemplo, a obrigatoriedade de apresentação de balancetes financeiros, nos quatro meses anteriores e nos dois meses posteriores ao pleito, aos quais será conferida publicidade<sup>254</sup>.

A Lei nº 9.504/97 veda a candidatos e partidos, o recebimento de recursos de qualquer espécie, inclusive publicidade, proveniente de entidade ou governo estrangeiro, órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público, concessionário ou permissionário de serviço público, entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal, entidade de utilidade pública,

---

<sup>253</sup> Art. 10, da Resolução TSE nº 23.609/04.

<sup>254</sup> Art. 32, § 2º, da Lei nº 9.096/95.

entidade de classe ou sindical e pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.<sup>255</sup>

O descumprimento dessas normas e de todas as demais contidas na supracitada Lei, que digam respeito à arrecadação e à aplicação de recursos para campanhas eleitorais, implica na perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte. Os candidatos beneficiados poderão, ainda, responder por abuso do poder econômico<sup>256</sup>.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário, encontra-se previsto no Capítulo II da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/95).

Compõe-se do resultado da aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas, recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual, doações de pessoas físicas ou jurídicas, por meio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário, e por dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Esses valores são, de fato, significativos ao considerar-se o *quantum* distribuído à direção nacional dos grandes partidos políticos, mingando, consideravelmente, à medida que diminui a representação do partido na Câmara dos Deputados e nas Assembléias Legislativas dos Estados, uma vez que apenas 1% do montante total é distribuído de forma igualitária entre os partidos e 99% de forma proporcional a sua representação.

Como consequência, verifica-se que os diretórios municipais dos pequenos partidos, muitas vezes nada recebem do referido Fundo, de modo que a

---

<sup>255</sup> Tais proibições encontram-se no art. 24, da Lei nº 9.504/96.

<sup>256</sup> Art. 25, da Lei nº 9.504/97.

sanção de suspensão das cotas por qualquer motivo em nada afeta o seu funcionamento, nos níveis mais baixos da organização partidária.

### **5.1.3. Inelegibilidade, cassação do registro ou do diploma**

Não obstante haver-se feito referência, até certo ponto enfática, quanto à inexistência de dispositivos na Lei nº 9.504/97 que impliquem diretamente na identificação de abuso do poder econômico por infração às regras relacionadas à prestação de contas de campanha eleitoral, necessário se faz tecer algumas considerações a esse respeito.

O artigo 25, da Lei nº 9.504/97, prevê que os candidatos beneficiados pelo descumprimento dos dispositivos relacionados à arrecadação e à aplicação de recursos, por parte de seu partido, responderão por abuso do poder econômico, de onde se depreende que, caso o candidato obtenha qualquer benefício em sua campanha, motivado, por exemplo, pelo repasse de recursos ilícitos<sup>257</sup> através do seu partido, representado nas eleições pelo Comitê Financeiro, responderá pelo abuso.

Ora, interpretando-se o dispositivo no contexto da legislação eleitoral que rege a matéria, restaria claro que, com mais razão, caso o candidato receba o recurso ilícito diretamente e o utilize em sua campanha, ainda que sem a intermediação de seu partido, responde pelo abuso.

Entretanto, ao contrário do que poderia significar uma relação direta entre a infração às regras de campanha e o abuso do poder econômico, verifica-se que o descumprimento das normas contidas na Lei 9.504/97 referentes à arrecadação e à aplicação de recursos, apenas levará o candidato a *responder* pelo abuso, caso esse seja apurado através de investigação judicial eleitoral, cujo rito encontra-se previsto no art. 19, da Lei Complementar 64/90, já referida anteriormente.

---

<sup>257</sup> Consideram-se recursos ilícitos não apenas os expressamente vedados pela Constituição Federal, em seu art. 17, II (*recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro*), como também os enunciados no art. 24 da Lei nº 9.504/97, e art. 21, da Lei nº 9.096/95.

Tal dispositivo prevê que as transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político em detrimento da liberdade do voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais, sem se restringir à conduta praticada pelos partidos políticos.

Caso a investigação conclua pela ocorrência do abuso do poder econômico, o candidato, obviamente, deve ser condenado por esse crime. Após o trânsito em julgado da sentença condenatória (e não antes disso) é imposta a sanção de inelegibilidade, razão da inclusão dessa sanção dentre as previstas no capítulo da prestação de contas de campanha eleitoral.

Verificou-se, nas eleições de 1998, a cassação dos mandatos eletivos do governador e vice-governador eleitos no Estado do Piauí em virtude de condenação por abuso do poder econômico, apurado em ação de impugnação de mandato eletivo. Os candidatos também foram considerados inelegíveis, nos três anos seguintes ao pleito.

Embora o Acórdão lavrado pelo Tribunal Superior Eleitoral tenha considerado, no julgamento, o critério da aglutinação dos fatos e provas, ressalte-se que, dentre os fatos abusivos relacionados pelo Ministério Público Eleitoral, encontrava-se a “aplicação de recursos na campanha eleitoral sem a devida prestação de contas”. Essa decisão vem ilustrar o liame que pode ser estabelecido entre as irregularidades constatadas através do exame das prestações de contas de campanha eleitoral e as sanções impostas por abuso do poder econômico.<sup>258</sup>

A decretação da inelegibilidade do candidato que poderá ocorrer por motivos outros, além da condenação por abuso do poder econômico, é sanção de natureza administrativa e por período determinado. Ao mesmo tempo, como já discutido anteriormente, o candidato também poderá ter o seu registro cassado, caso ainda não tenha sido diplomado, em consequência do resultado da investigação judicial eleitoral.

---

<sup>258</sup> TSE, RO nº 510, Classe 27ª-Piauí, Relator Ministro Nelson Jobim. Publicado no Diário da Justiça de 16.11.01, p. 10. Esse foi o único exemplo encontrado em pesquisa à jurisprudência do Tribunal Superior

Muito embora se reconheça o curto lapso de tempo que medeia a apresentação das prestações de contas de campanha e a diplomação dos candidatos eleitos, é possível, ao menos teoricamente, evitar a expedição do diploma do candidato que cometeu ato indevido do poder econômico, com base nos documentos apresentados à Justiça Eleitoral juntamente com suas contas de campanha, posto que esses podem instruir a investigação judicial eleitoral por abuso do poder econômico, julgada em momento anterior à diplomação. Essa possibilidade passou a ser expressamente prevista pela Resolução que regulamenta as prestações de contas para as eleições de 2004<sup>259</sup>.

#### **5.1.4. Proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público**

É entre as “Disposições Transitórias” da Lei nº 9.504/97 que encontramos essa relevante sanção, aplicável apenas às pessoas jurídicas, no caso de doações superiores ao limite de dois por cento do faturamento bruto, do ano anterior à eleição.<sup>260</sup>

A infração deve, no entanto, ter potencial para ofensa e lesividade à ordem jurídica, que seja equivalente ao abuso do poder econômico ou que interfira na legitimidade ou na normalidade das eleições, podendo ser objeto de investigação judicial eleitoral, ação de impugnação de mandato eletivo e do recurso contra expedição do diploma.<sup>261</sup>

---

Eleitoral que relaciona, diretamente, prestação de contas de campanha eleitoral e abuso do poder econômico, decorrendo desse fato a referência a esse caso, em particular.

<sup>259</sup> O parágrafo único do art. 54 da Resolução TSE nº 23.609/04, assim estabelece:

*Art. 54. ...*

*§ único. Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal; no art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral; e no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.*

<sup>260</sup> O dispositivo em comento, assim determina, in verbis:

*“Art. 81.*

*.....*

*§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.”*

<sup>261</sup> CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 10ª edição. São Paulo: Edipro, 2003, p. 532.

A regra peca por não levar em consideração a existência de grupos de empresas que, embora representem interesses econômicos semelhantes, poderão reunir as suas contribuições e declará-las através de uma das empresas integrantes a qual, embora contribua isoladamente com percentual superior ao limite legal, deixará as demais empresas liberadas para participar livremente das licitações e celebrar contratos com a Administração Pública.

Tal omissão compromete a eficácia do dispositivo em comento que visa, ao final, evitar o favorecimento das empresas, grandes doadoras das campanhas, por parte dos candidatos destinatários dessas significativas doações, através da celebração de contratos com a administração pública, por si só vantajosos.

Essa observação é aplicável também, aos casos de empresas que firmam, por exemplo, contrato de concessão de serviço público<sup>262</sup> com a administração pública, ficando, por essa razão, proibidas de efetuar doações a partidos políticos e candidatos. Tal proibição, porém, não impede que outras empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico venham a contribuir para a campanha.

---

<sup>262</sup> *Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.* (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 13ª edição, 2001, p. 623.). Encontra-se prevista no art. 175 da Constituição Federal de 1988.

## **CAPÍTULO VI - APLICAÇÃO DAS NORMAS QUE DISCIPLINAM A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL: TRATAMENTO JURISPRUDENCIAL**

### **6.1. Colocação do problema**

Esta é a primeira aproximação da questão. O que se pretende neste capítulo é realizar uma análise crítica a respeito da interpretação e aplicação dos dispositivos legais e regulamentares que regem a arrecadação e prestação de contas de campanha na legislação brasileira, tomando como parâmetro os Acórdãos lavrados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco e realizando, quando oportuno, referências a decisões esposadas por outros tribunais regionais eleitorais e pelo Tribunal Superior Eleitoral, acerca da matéria.

Em mira desse objetivo, são apresentados e analisados dados qualitativos e quantitativos a respeito da apresentação e do julgamento das prestações de contas dos candidatos às eleições realizadas nos anos de 1998 e 2002, oportunidade em que são expostos os resultados de levantamentos efetuados com base nos dados colhidos, sobretudo, junto aos processos arquivados no Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

No decorrer da análise, são indicadas as falhas mais significativas existentes na legislação brasileira, no que diz respeito ao aspecto do controle das movimentações econômicas de partidos e candidatos, quando em campanha eleitoral, cujos principais dispositivos já foram devidamente comentados nos

capítulos anteriores, para uma generalização a partir da demonstração de uma realidade da qual fazem parte os casos que instruem os levantamentos apresentados, rigorosamente selecionados, com base nas razões que serão descritas oportunamente e, ainda, do tratamento jurisprudencial que vem sendo dispensado à matéria.

A questão central desta parte do trabalho é indagar:

a) as informações e os documentos requeridos dos candidatos são suficientes para um diagnóstico preciso acerca da sua movimentação econômica?

b) as informações prestadas pelos candidatos e pelos partidos políticos (estes últimos através dos seus comitês financeiros) são sempre verdadeiras?

c) o prazo legal para análise das prestações de contas pela Justiça Eleitoral e os procedimentos de investigação utilizados permitem uma verificação satisfatória das informações prestadas?

d) a fixação de um limite de gastos pelos próprios interessados garante a igualdade de concorrência entre os candidatos?

e) as penas cominadas aos infratores dos dispositivos da Lei 9.504/97, na parte em que cuida da movimentação de recursos e prestação de contas de campanha, são suficientes para desencorajar as práticas delituosas?

f) as conseqüências jurídicas da não apresentação da prestação de contas e da sua desaprovação são adequadas aos fins que justificam a obrigatoriedade da apresentação das mesmas?

g) a prestação de contas de campanha vem se apresentando como um meio eficaz no combate ao abuso do poder econômico nas eleições brasileiras?

h) existe algum interesse, de modo geral, por parte dos demais candidatos, Ministério Público e população, com relação às prestações de contas de campanha eleitoral?

i) é possível afirmar-se que o tratamento jurídico que vem sendo dispensado pela Justiça Eleitoral, no que diz respeito à análise e julgamento das referidas prestações de contas, vem contribuindo para a coibição ao abuso do poder econômico nas eleições brasileiras e no Estado de Pernambuco, em particular?

## **6.2. Hipóteses de trabalho**

As possíveis respostas às questões acima colocadas nos sugerem as seguintes hipóteses de trabalho:

a) as informações e documentos legalmente previstos possibilitam a análise pormenorizada da movimentação financeira ocorrida nas campanhas eleitorais, ou as informações requeridas são insuficientes para esse fim;

b) as informações prestadas sempre correspondem ao que de fato ocorreu, não havendo qualquer motivo para diligências suplementares com base em meras desconfianças, quanto à veracidade das informações prestadas, ou as informações podem não ser verdadeiras, o que demandaria uma investigação mais aprofundada do que foi declarado, ou, ainda, qualquer investigação resultará insuficiente no que diz respeito à obtenção da verdade a respeito de toda a movimentação de recursos econômicos nas campanhas;

c) o prazo legal fixado é suficiente e permite uma análise adequada, ou impossibilita o aprofundamento das investigações necessárias a um parecer seguro e conclusivo;

d) a fixação de um teto de despesas pelos próprios partidos garante a igualdade de competição entre os candidatos, uma vez que nenhum candidato

poderá extrapolar o teto depois de registrado, ou a fixação do teto pelos próprios partidos não tem nenhuma utilidade prática, uma vez que os partidos poderão registrar na Justiça Eleitoral o valor que bem entenderem, sendo considerados desde este registro *incautos* aqueles que estabelecerem um limite que poderá ser facilmente ultrapassado, ou, ainda, a fixação de limite pela própria Justiça Eleitoral em nada contribui para a igualdade econômica dos candidatos nas disputas eleitorais;

e) as penas previstas na Lei das Eleições são suficientes para desencorajar as práticas delituosas, tais como as multas pela ultrapassagem do limite de gastos registrado e o limite de contribuições, ou, ao contrário, são insignificantes, *valendo a pena* infringir a lei;

f) as sanções pela não apresentação da prestação de contas ou sua desaprovação são totalmente adequadas, ou serão insuficientes para a finalidade a que se propõe o aparato normativo;

g) a prestação de contas pode conter ou não elementos suficientes para demonstrar a ocorrência de abuso do poder econômico, ou, apesar de conter elementos suficientes à demonstração da prática do abuso do poder econômico, a infração aos dispositivos da referida Lei, por não estarem diretamente relacionados à prática do abuso, torna a prestação de contas imprestável para os fins para os quais foi criada, ou, ainda, a interpretação que vem sendo dada aos dispositivos que normalizam o instituto da prestação de contas eleitorais os tem tornado ineficazes quanto à coibição ao abuso do poder econômico nas eleições;

h) pode haver, ou não, interesse por parte da população, Ministério Público e demais candidatos nas informações apresentadas pelos candidatos através das suas prestações de contas e nos resultados dos julgamentos;

i) o tratamento jurídico que vem sendo dispensado pela Justiça Eleitoral, tanto a nível local quanto nacional, no que diz respeito à análise e ao julgamento das prestações de contas de campanha eleitoral, vem, ou não, contribuir para a coibição ao abuso do poder econômico nas eleições.

O levantamento dessas questões tem o objetivo de despertar o leitor, já bastante familiarizado com as normas que regem a arrecadação e a utilização de recursos e a prestação de contas de campanha eleitoral, tanto no Brasil, como em outros Estados, a respeito dos principais aspectos que devem ser observados por ocasião do estudo da aplicação das normas que regem o instituto, no âmbito da Justiça Eleitoral brasileira.

Muito embora a análise das referidas questões tenha lugar no presente capítulo, as respostas a essas e outras perguntas serão tratadas em oportunidade diversa, juntamente com a apresentação das conclusões finais.

### **6.3. Considerações metodológicas**

Entende-se como mais apropriada, para o presente estudo, a análise dos dados referentes às prestações de contas de campanha relativas aos pleitos eleitorais de 1998 e 2002, de candidatos eleitos e não eleitos, aos cargos de senador, governador, deputado estadual e deputado federal, levando-se em consideração parâmetros distintos a fim de atingir as finalidades colimadas.

O primeiro desses parâmetros consiste na identificação e análise de irregularidades cometidas pelos candidatos em suas campanhas eleitorais, identificadas através de suas prestações de contas, ao passo que o segundo relaciona-se ao manejo de dados numéricos relativos a fatores como a entrega das prestações de contas, e os resultados dos julgamentos efetuados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco.

Dessa forma, a análise inicial desenvolve-se a partir de um estudo pormenorizado de prestações de contas selecionadas, de acordo com as suas peculiaridades, com a finalidade de demonstrar o tratamento dispensado por candidatos eleitos, às suas contas eleitorais e, ainda, a interpretação e a aplicação dos principais dispositivos relacionados à movimentação de recursos econômicos e à prestação de contas eleitorais pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco e pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em um segundo momento, realizar-se-á um estudo comparativo, entre as prestações de contas relativas às eleições de 1998 e 2002, quando são apresentados e discutidos dados relativos a aspectos como a relação número de candidatos e de prestações de contas apresentadas, número de aprovações, aprovações com ressalvas e desaprovações, sanções aplicadas e sua relação com o abuso do poder econômico, a partir dos julgamentos realizados pelo Plenário do TRE/PE.

Essa análise abrange a totalidade das prestações de contas apresentadas pelos candidatos às eleições de 1998 (duzentos e seis processos) e 43,46% (quarenta e três vírgula quarenta e seis por cento) das prestações de contas apresentadas no ano de 2002, ou seja, duzentos e cinquenta e nove processos, de um total de quinhentos e noventa e seis, sem distinção de cargo disputado ou de partido político.

Os dados relativos às prestações de contas apresentadas pelos candidatos às eleições estaduais realizadas no ano 2000, por haverem abrangido todos os municípios do Estado de Pernambuco e haverem sido julgadas, em primeira instância, pelos juízes eleitorais das respectivas comarcas, em razão da grande diversidade de julgadores (o que não contribui para a generalização de procedimentos e interpretações, inicialmente propostos), apenas são referidas à medida que julgadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, em grau de recurso, objetivando a verificação das principais irregularidades apontadas pelo julgador de primeira instância e do posicionamento do Tribunal Regional Eleitoral diante das situações a ele submetidas, nessas circunstâncias.

Também não são estudadas as prestações de contas apresentadas pelos comitês financeiros dos partidos políticos uma vez que, ditas prestações, apenas são úteis para a checagem, com algumas informações fornecidas pelos candidatos a eles vinculados, tais como numeração de recibos eleitorais e limite de gastos. Acrescente-se que, na grande maioria dos casos, os comitês financeiros declaram não haver movimentado recursos econômicos.

O estudo inicial se baseia, portanto, no estudo qualitativo, pormenorizado, de duas prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral por

candidatos a Deputado Estadual e Federal eleitos, respectivamente, nos pleitos eleitorais de 1998 e 2002, em que se disputavam, ainda, os cargos de Presidente da República e Senador.

Essa escolha resultou das seguintes circunstâncias:

a) trata-se de prestações de contas de candidatos ao cargo de deputado (estadual e federal), ambos eleitos por partidos diversos e julgadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco em dois momentos distintos (1998 e 2002), quando o Órgão apresentava distintos membros, o que contribui para a generalização;

b) ambas as prestações de contas foram objeto de diligências;

c) a primeira delas, relativa às eleições de 1998, tramitou entre o Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (instância originária), ao qual foram apresentadas diversas novas contas pelo mesmo candidato, e o Tribunal Superior Eleitoral, o qual determinou, no recurso especial interposto, o retorno do referido processo para a complementação de informações pelo candidato e nova apreciação pelo Juízo *a quo*. Seu estudo reflete todo o trâmite ao qual uma prestação de contas encontra-se sujeita;

d) a segunda delas, relativa às eleições realizadas no ano 2002, apesar de ter sido alvo de diligência proposta, inicialmente, pelo órgão técnico de controle, foi aprovada por unanimidade pelo Plenário do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco que aceitou, sem maiores investigações, as justificativas apresentadas pelo candidato eleito quanto à irregularidade apontada;

e) o estudo aprofundado dessas duas prestações de contas, embora possa não expressar toda a gama de variantes que podem estar presentes por ocasião da análise e do julgamento pelas instâncias judiciárias, possibilita, por outro lado, uma abordagem pormenorizada de todas as circunstâncias presentes nos casos, que retratam, de maneira fiel, o tratamento jurídico que vem sendo dispensado por ocasião do exame e do julgamento de relevantes irregularidades pelo TRE/PE, o que não seria possível, caso o objeto abrangesse um número muito grande de prestações de contas;

f) a escolha de uma prestação de contas relativamente antiga (pleito de 1998), resultou do seu significado para a verificação da aplicação, pela primeira vez, dos dispositivos presentes na Lei nº 9.504/97, bem como para possibilitar o conhecimento do posicionamento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral, em grau recursal, de importante aspecto relativo ao controle (conta bancária), possibilitando ainda, o estudo comparativo com a prestação de contas relativa ao pleito de 2002;

g) a prestação de contas desaprovada, contendo falhas graves, apresentada por candidato eleito e empossado, possibilita a verificação da eficácia da legislação, no que diz respeito às sanções aplicáveis em casos tais;

h) a prestação de contas desaprovada e objeto de recurso, atingindo a instância última da Justiça Eleitoral (TSE), assegura ao candidato a ampla defesa ao mesmo tempo em que confirma ou não a decisão de 1º grau, o que facilita o estudo do caminho trilhado pela jurisprudência;

i) a prestação de contas aprovada, sem qualquer ressalva, apesar de apresentar supostas irregularidades graves, não investigadas em profundidade, pode espelhar uma das falhas observadas por ocasião da análise e das investigações judiciais, a respeito das informações prestadas pelos candidatos e o tratamento jurisprudencial dispensado em tais situações;

j) os partidos políticos, por sua vez, foram escolhidos de forma completamente aleatória.

## **6.4. Objeto de trabalho**

### **6.4.1. Estudo referente à prestação de contas de candidato a Deputado Estadual nas eleições de 1998**

Trata-se da prestação de contas de candidato a deputado estadual eleito, autuada sob o nº 1414/98, Classe XVII – Diversos (Prestação de Contas – Eleições de 1998).

A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal (3 de novembro de 1998), através de meio informatizado, ocasião em que foram solicitadas a assinatura dos demonstrativos pelo próprio candidato, uma vez que os apresentados continham, apenas, a assinatura do administrador financeiro e apresentação do extrato bancário relativo a todo o período de campanha, posto que o apresentado registrava apenas a movimentação durante um período parcial.

Atendida a diligência, foi dado prosseguimento aos trabalhos de análise pela Coordenadoria de Controle Interno, cujo parecer técnico resultou na proposta de contas irregulares, face à constatação das seguintes irregularidades:

a) não especificação de "outras despesas", num montante de R\$ 1.639,93, em desacordo com o art. 19, IV, b da Resolução nº 20.102/98;

b) depósitos realizados na conta após 04/10 (prazo máximo legalmente previsto para a movimentação de recursos), num montante de R\$ 12.545,00, sem que esse valor tenha sido deduzido dos saldos financeiros (caixa e banco) constantes da "Demonstração das Origens e Aplicações dos Recursos", nem lançados na "Demonstração de Obrigações a Pagar", em desacordo com o art. 13 Resolução nº 20.102/98 <sup>263</sup>;

c) diferença na ordem de R\$ 2.249,76 entre o total de recursos arrecadados declarados pelo candidato, no valor de R\$ 43.942,82 e o total de depósitos efetuados na conta-corrente, no valor de R\$ 41.693,06, o que implica na existência de R\$ 2.249,76 em recursos arrecadados sem a devida identificação, nem trânsito pela conta bancária específica, em desacordo com o art. 22 da Lei 9.504/97<sup>264</sup>, e art. 10, caput e § 2º e art. 19, VI da Resolução nº 20.102/98, sem prejuízo das seguintes ressalvas:

---

<sup>263</sup> Determinava o dispositivo:

"Art. 13. As despesas que não forem pagas com os recursos arrecadados na campanha serão registrados como obrigações a pagar e somente poderão ser atendidas com recursos cuja origem seja devidamente esclarecida, observados os limites fixados nos arts. 5º e 6º destas Instruções."

1. impossibilidade de identificação dos depósitos na conta-corrente, através de confrontação entre os valores constantes da Demonstração de Recursos Arrecadados e o extrato bancário, em desacordo com o art. 16, I e II da Resolução nº 20.102/98 <sup>265</sup>;

2. depósitos em cheques na conta corrente, sem a devida classificação e a discriminação dos mesmos em desacordo com o art. 23, § 4º da Lei 9.504/97<sup>266</sup>.

O Parecer do Ministério Público confirmou as irregularidades e impropriedades apontadas. Em julgamento pelo Pleno do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco (sessão de 1º de dezembro de 1998), concluiu-se pela desaprovação da prestação de contas em comento (decisão unânime).

Em 4 de dezembro do mesmo ano, o candidato interpôs recurso especial contra a decisão do TRE/PE, com fundamento no art. 276, I, alínea a, da Lei 4.737/65,<sup>267</sup> alegando, em suma, a não solicitação de esclarecimentos por parte do órgão de análise, o que teria prejudicado a sua defesa, e anexando à sua peça recursal, uma “nova” prestação de contas.

O Tribunal Superior Eleitoral, por ocasião do respectivo julgamento, concedeu provimento parcial ao recurso interposto, determinando a

---

<sup>264</sup> Esse dispositivo, exaustivamente comentado, trata da obrigatoriedade da abertura de conta bancária para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

<sup>265</sup> As previsões contidas nos incisos I e II do art. 16, da Resolução nº 20.102/98-TSE, infelizmente, não foram repetidas nas Resoluções que regulamentaram as eleições que lhe sucederam. Tais dispositivos estabeleciam, expressamente, a obrigatoriedade da correta formalização das prestações de contas no que diz respeito a apresentação das peças que as integram e acompanham, assim como à necessidade de que as mesmas possibilitassem a *fácil compreensão das informações, bem como a identificação de documentos e transações efetuadas*.

<sup>266</sup> Reza o dispositivo:

"Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecendo o disposto nesta Lei.

....

§ 4º. Doações feitas diretamente nas contas de partidos e candidatos deverão ser efetuadas por meio de cheques cruzados e nominais."

<sup>267</sup> Art. 276. As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes, em que cabe recurso para o Tribunal Superior:

I - especial:

a) quando forem proferidas contra expressa disposição de lei:

...

abertura de novo prazo legal, para saneamento das falhas eventualmente existentes na prestação de contas apresentada, por entender que apenas a não abertura de conta bancária específica para a movimentação de recursos de campanha não seria suficiente para justificar a sua desaprovação, desde que tal movimentação pudesse ser demonstrada através de outros meios.

É o que se depreende através da leitura do acórdão nº 16.012 de 31.08.99, que apresenta a seguinte ementa:

1. Verificada a existência de irregularidades na prestação de contas apresentadas impõem-se a realização das diligências necessárias ao seu esclarecimento.
2. A não abertura de conta bancária por si só não enseja a sua desaprovação quando há a possibilidade de se demonstrar por outros meios a sua regularidade.

Observe-se, por oportuno, que a desaprovação não foi decorrente da não abertura da conta bancária, mas em virtude, exatamente, do não esclarecimento acerca dos recursos econômicos movimentados em campanha.

Em 14.10.99, o candidato foi notificado pelo TRE/PE para apresentar, no prazo de 15 dias, os documentos e esclarecimentos necessários ao saneamento das irregularidades apontadas. Em resposta, o candidato solicitou que fosse apreciada a sua segunda prestação de contas, apresentada junto ao Recurso Especial interposto e parcialmente provido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em análise à nova prestação de contas, a Coordenadoria de Controle Interno solicitou mais esclarecimentos, em razão da existência de diversas discrepâncias entre os dados informados através da primeira e da segunda prestação de contas apresentada, dentre outras impropriedades.

O candidato, em sua resposta, permaneceu sem identificar alguns doadores e alegou que a primeira prestação de contas continha informações, incorretas que deveriam ser “desconsideradas”, anexando, para comprovar a veracidade

das informações constantes da nova prestação de contas, os recibos originais das doações recebidas.

A Coordenadoria de Controle Interno, em novo relatório técnico, opinou, mais uma vez, pela rejeição da prestação de contas, alegando que haviam sido observadas diversas incompatibilidades entre os dados constantes da primeira prestação de contas apresentada pelo candidato e a segunda, não obstante os esclarecimentos prestados pelo candidato, efetuados através da diligência supramencionada.

Dentre essas divergências, foram objeto de destaque o que se segue:

a) o candidato apresentou na segunda prestação de contas, obrigações a pagar no montante de R\$ 13.600,00, que foram comprovadas através de nota fiscal. Tal obrigação a pagar não constava da primeira prestação de contas apresentada;

b) o total de recursos arrecadados constante da primeira, apresenta uma majoração da ordem de R\$ 2.378,32 em relação ao total da segunda;

c) divergência entre a numeração dos recibos eleitorais emitidos para os mesmos doadores, assim como entre alguns valores de doações efetuadas pelos mesmos doadores e, até mesmo, nos nomes dos doadores, alguns constantes apenas da primeira ou apenas da segunda prestação de contas apresentada;

d) substancial diferença no montante dos recursos próprios arrecadados (R\$ 16.687,82, no primeiro demonstrativo, e R\$ 28.308,00, no segundo).

Com relação a essas divergências, o candidato argumentou, em sua resposta às fls. 146-149 do processo em comento, que a primeira prestação de contas havia sido "revogada" pela segunda, havendo "substituído integralmente" a anterior fazendo, ainda, alguns esclarecimentos.

Embora alguns novos dados constantes da segunda prestação de contas estejam em conformidade com a documentação apresentada (extrato bancário, nota fiscal e talonário de recibos), total de recursos arrecadados – recursos próprios e de terceiros -, obrigações a pagar e numeração de recibos, a existência de duas prestações de contas com dados totalmente distintos, não satisfazem o requisito da transparência da movimentação de recursos em campanha eleitoral, além de comprometerem, seriamente, a credibilidade das declarações prestadas pelo candidato.

O TRE/PE, em sessão de 20 de novembro de 2000, rejeitou, mais uma vez, a prestação de contas em comento, com base no supracitado relatório e no Parecer do Ministério Público Eleitoral, em Acórdão exarado nos seguintes termos:

Ementa: Prestação de Contas de Candidato. Rejeição das contas apresentadas. Interposição de Recurso Especial. Decisão do TSE dando provimento parcial ao recurso para abertura de novo prazo legal para saneamento das falhas eventualmente existentes. Não atendidas as diligências no objetivo de suprir falhas apontadas. Irregularidades. Contas rejeitadas. Decisão unânime.

Inconformado, o candidato interpôs Recurso Especial para o Tribunal Superior Eleitoral em 23 de março de 2001, alegando, em suma, que a retificação da prestação de contas não é vedada pela Resolução nº 20.102/98-TSE. Em despacho às fls. 190-191, o Presidente do TRE negou seguimento ao recurso, por dele “constarem alegações de ordem puramente fática, sem fundamentação legal plausível, com o intuito de obter reexame de fatos e provas já devidamente apreciados”.

O despacho não foi objeto de agravo, tendo o processo transitado em julgado e sido arquivado em 4 de maio de 2001.

Em breve análise, verifica-se que, em se partindo do princípio de que toda a movimentação de recursos foi devidamente declarada pelo candidato através da referida prestação de contas (há uma presunção “juris tantum” a esse respeito), se pode afirmar que as informações requeridas através dos demonstrativos legalmente previstos são suficientes à análise pormenorizada da movimentação

financeira, desde que devidamente acompanhadas do extrato bancário, dos canhotos dos recibos eleitorais e de toda a documentação relativa às despesas efetuadas, a fim de que possam ser efetuados os confrontos entre as informações constantes nesses documentos.

Entretanto resta comprovada (e inclusive confessada pelo candidato), a não veracidade dos dados constantes da primeira prestação de contas apresentada, na maior parte acreditados, sem maiores investigações, além do pedido de esclarecimentos, por ocasião da primeira análise.

Observa-se que não foram solicitados, por exemplo, os documentos relativos às despesas declaradas, além do que os canhotos dos recibos eleitorais emitidos só foram apresentados posteriormente, de forma espontânea pelo candidato. A Justiça Eleitoral efetuou sua análise com base apenas nas informações constantes dos demonstrativos e no extrato bancário, o que parece não ser o procedimento mais adequado para uma suficiente verificação da movimentação dos recursos de campanha.

A não realização desses procedimentos pode ter ocorrido em virtude do exíguo prazo para análise por parte da unidade técnica dos Tribunais Regionais Eleitorais, o que dificulta, sobremaneira, a realização de investigações mais aprofundadas, de modo que ditos relatórios se limitam, no mais das vezes, à análise superficial das informações constantes dos demonstrativos apresentados.

A não prestação de contas impede a diplomação do candidato eleito, o que é medida suficiente para que todos os candidatos eleitos a apresentem. O mesmo, no entanto, não acontece com os não eleitos, para cuja não apresentação, por óbvio, não subsiste essa sanção, mas apenas a sua desaprovação, que não gera maiores conseqüências.

Com relação às conseqüências decorrentes da desaprovação (rejeição) da prestação de contas observa-se que, não obstante esse fato, o candidato eleito toma posse normalmente, como ocorreu no caso objeto do presente estudo, e exerce o mandato eletivo na sua integralidade, sem sofrer qualquer tipo de sanção.

A prestação de contas pode conter elementos que demonstrem a ocorrência de abuso do poder econômico por parte do candidato, desde que ele, de fato, declare toda a sua movimentação econômica de campanha, incluindo as irregularidades porventura realizadas. Com relação a esse último aspecto, atente-se para as circunstâncias do segundo caso, que se passa a estudar.

#### **6.4.2. Estudo referente à prestação de contas de candidato a Deputado Federal nas eleições de 2002**

Trata-se da prestação de contas de candidato a deputado federal, eleito, autuado no TRE sob o nº PC 228, Classe XVII – Diversos (Prestação de Contas – Eleições de 2002).

O Relatório do exame da referida prestação de contas, elaborado pela Coordenadoria de Controle Interno do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, após a competente análise, realizada através da aplicação das técnicas de auditoria de exame dos registros auxiliares, correlação das informações obtidas e conferência de cálculos, opinou como se segue:

a) a prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal, através de meio informatizado, contendo todos os demonstrativos e documentos complementares legalmente exigidos;

b) foram confrontados e confirmados os limites de gastos constantes da prestação de contas entregue pelo candidato com aquele registrado na Justiça Eleitoral e, ainda, com o declarado na prestação de contas do comitê financeiro do partido ao qual pertence;

c) foram verificados os requisitos de recebimento e utilização dos recibos eleitorais, considerando-se as informações disponíveis na Justiça Eleitoral e dentro do período previsto para a distribuição dos referidos recibos;

d) os recursos arrecadados foram submetidos a exame com vistas à aferição de sua correta identificação, adequada avaliação quando estimáveis em dinheiro, legalidade da origem e observância dos prazos quanto ao seu início e término;

e) as despesas foram analisadas com o objetivo de identificar os fornecedores e a correspondente documentação fiscal, a quitação das dívidas contraídas até a data da entrega da prestação de contas e o registro das despesas efetuadas através de recursos oriundos do fundo partidário;

f) foi analisada toda a movimentação financeira, evidenciada nos extratos bancários, em confronto com as informações contidas na prestação de contas, observando-se os requisitos estabelecidos pela legislação eleitoral quanto à necessidade de abertura de conta bancária específica para a movimentação de todos os recursos de campanha;

g) foram avaliadas a composição e a adequação das sobras de campanha, inclusive no que diz respeito às providências para o recolhimento ao partido político respectivo.

O referido Relatório concluiu, no entanto, pela ocorrência de falhas, “as quais, analisadas em conjunto, comprometem a regularidade das contas prestadas”. As irregularidades apuradas foram as seguintes:

1. O candidato arrecadou e utilizou recursos oriundos de fontes vedadas, quais sejam, sindicato e associação de classe, contrariando o art. 24, inciso VI, da Lei nº 9.504/97<sup>268</sup>, e o art. 11, *caput* e parágrafo único, da Resolução nº 20.987, de 21 de fevereiro de 2002<sup>269</sup>.

---

<sup>268</sup> "Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedentes de:

...

VI - entidade de classe ou sindical

..."

<sup>269</sup> O referido regulamento repete, quase que de forma idêntica, a referida vedação, acrescida da seguinte advertência, constante no parágrafo único: *A utilização de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade insanável, ainda que idêntico valor seja posteriormente restituído.*

Tais recursos, no montante de R\$ 6.000,00 (Recibo eleitoral nº 721) e R\$ 7.000,00 (Recibo eleitoral nº 722), constaram do demonstrativo referente aos recursos arrecadados, com a identificação dos seguintes doadores, respectivamente: Sindicato dos Lojistas do Comércio do Recife e Câmara de Dirigentes Lojistas do Recife. Tais condições (sindicato e associação de classe) das pessoas jurídicas declaradas, foram confirmadas através de pesquisa realizada junto ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

2. O extrato da conta corrente aberta para a movimentação dos recursos de campanha, evidencia um depósito no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), o qual não consta da Demonstração dos Recursos Arrecadados ou seja, não foi realizada a identificação da sua origem.

As irregularidades supramencionadas motivaram a manifestação daquela unidade pela desaprovação das contas.

A Secretaria Judiciária do TRE/PE providenciou o envio de ofício ao candidato, solicitando esclarecimentos acerca das irregularidades apontadas pela Coordenadoria de Controle Interno, por ocasião da emissão do relatório de exame da prestação de contas.

Em resposta à diligência, o administrador financeiro da campanha eleitoral em comento, encaminhou “Retificação de Prestação de Contas”, afirmando que as doações antes creditadas ao Sindicato dos Lojistas do Comércio do Recife - SINDILOJAS e Câmara de Dirigentes Lojistas do Recife - CDL, trataram-se, na realidade, de doações pessoais de seus diretores, efetuadas em dinheiro. O documento fez-se acompanhar por cartas dos respectivos diretores, confirmando tais declarações e solicitando a emissão dos respectivos recibos eleitorais, em seus próprios nomes, em lugar daqueles emitidos para as entidades que dirigiam à época.

Anexas a essas cartas foram apresentadas declarações dos contadores das respectivas entidades, afirmando não constarem dos seus registros contábeis “qualquer despesa referente à doação eleitoral, em dinheiro, cheque ou de qualquer outra forma de pagamento, direta ou indiretamente”, a campanha eleitoral.

Quanto ao depósito não identificado, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), foi esclarecido que tal valor havia sido sacado de uma primeira conta eleitoral aberta e, posteriormente, depositada em devolução, de modo a não configurar uma segunda receita a ser identificada.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Eleitoral, o parecer emitido foi pela regularidade das contas, sem qualquer ressalva, posto que aceitos os esclarecimentos prestados.

Ressalte-se do parecer emitido pela douta Procuradoria Regional Eleitoral, o seguinte excerto, que bem traduz o posicionamento daquele órgão, a respeito das vedações constantes da Lei nº 9.504/97, quanto às fontes de recursos financeiros:

Quando mais não fosse e, apenas por amor ao debate, constato que o candidato logrou obter recursos da ordem de R\$ 496.713,00 (quatrocentos e noventa e seis mil, setecentos e treze reais).

Assim, mesmo que não houvesse provado a regularidade dos valores equivocadamente registrados como recebidos daquelas entidades de classe, no montante de R\$ 13.000,00 e o valor depositado no Banco do Brasil, R\$ 4.000,00, perfazendo a quantia de R\$ 17.000,00, é de ver-se que essa expressão monetária representa pouco mais de 3,4% (três vírgula quatro por cento) do montante doado, além de tratar-se de uma soma em dinheiro, totalmente irrisória e insignificante, para poder ser considerada como determinadora do cometimento de eventual abuso do poder econômico, ou político, a possibilitar o êxito de eventual ação de impugnação de mandato eletivo ou mesmo, de recurso contra diplomação.

Neste caso, parece-me seria pertinente invocar-se o conhecido princípio da insignificância infracional, aplicado no âmbito do direito penal e, por extensão analógica também no

âmbito do direito eleitoral, no que se refere à possibilidade de cominar-se sanção de inelegibilidade a candidato....

Verifica-se, portanto que, mesmo nesse segundo caso estudado, em que o candidato declarou e comprovou (através da emissão de recibos eleitorais), o recebimento de valores provenientes de fonte legalmente vedada, a Justiça Eleitoral não realizou investigações mais apuradas no sentido de comprovação dos esclarecimentos prestados pelo candidato, que consistiu apenas na apresentação de declarações pessoais.

A análise dos livros contábeis das respectivas entidades de classe e a quebra do sigilo bancário, tanto das entidades associativas, quanto dos declarados doadores, apresentam-se como medidas salutares para o esclarecimento contundente da situação.

A Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, a qual estabelecia normas para as eleições de outubro de 1994, em seu art. 55, § 2º, previa, expressamente, a possibilidade de a Justiça Eleitoral requisitar diretamente às instituições bancárias, informações sobre as movimentações financeiras de campanha. Também assim dispunha o art. 46, da Lei nº 9.100/95, que veio disciplinar as eleições de outubro de 1996.

Entretanto, o dispositivo normativo atualmente vigente sequer prevê a quebra do sigilo bancário das contas eleitorais de partidos e candidatos, muito menos das suas contas particulares ou de terceiros, suspeitos de envolvimento em possíveis irregularidades relacionadas à movimentação de recursos nas campanhas eleitorais.

A redação do art. 30, § 4º, da Lei nº 9.504/97<sup>270</sup>, apenas prevê a requisição de informações complementares, diretamente ao candidato ou comitê financeiro, não se referindo a sigilo bancário ou fiscal (no caso de empresas).

---

<sup>270</sup> Reza o referido dispositivo:

*Art. 30...*

*§4º. Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar diretamente do candidato ou do comitê financeiro as informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas.*

Verifica-se, com relação a essa questão, um lastimável retrocesso na legislação que rege a prestação de contas, acompanhada por firme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que o sigilo bancário apenas poderá ser rompido no curso de investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais, mediante o procedimento previsto no art. 19, da Lei Complementar nº 64/90.<sup>271</sup>

Embora a questão da emissão de parecer pela irregularidade das contas em virtude do recebimento de recursos provenientes de fonte vedada tenha sido, inicialmente, veiculada através da imprensa local<sup>272</sup>, verificou-se um total desinteresse da população e dos demais candidatos e partidos opositores, que não apresentaram qualquer representação junto à Justiça Eleitoral.

O Parecer elaborado pelo douto representante do Ministério Público Eleitoral chama a atenção para alguns aspectos da legislação que rege a prestação de contas e que dão causa a excessivo subjetivismo e casuísmo nos julgamentos, o que pode revestir-se em um grande perigo para a segurança do provimento jurisdicional.

A primeira dessas questões encontra-se relacionada à ausência de qualquer parâmetro para que se determine, no caso concreto, o que venha a ser quantia irrisória, cuja utilização seja capaz de, ao menos potencialmente, interferir no resultado das eleições.

De fato, no caso em comento, a quantia supostamente recebida de fonte vedada (R\$ 13.000,00), representou menos que 3% do montante econômico utilizado pelo candidato em sua campanha, bastante expressiva. Entretanto, não é absurdo considerar-se a possibilidade de alteração no resultado das eleições, caso essa

---

<sup>271</sup> Nesse sentido o entendimento bem explanado no Acórdão nº 2.794, de 9 de dezembro de 1999, no MS nº 2794, classe 14º, publicado no Diário da Justiça de 11 de fevereiro de 2000, o qual não parece ter sido modificado.

<sup>272</sup> O Diário de Pernambuco, edição de 19.11.2002 fez a divulgação do fato antes do julgamento da Prestação de Contas pelo TRE/PE, com base, apenas, no parecer prévio emitido pela unidade técnica.

mesma quantia fosse eficazmente utilizada na campanha eleitoral de um seu concorrente político (ao menos no que diz respeito à quantidade de votos obtida pelo partido).

Por outro lado, certamente essa quantia poderia interferir de forma decisiva para o êxito eleitoral de candidato em campanha por um cargo de vereador em município localizado no interior do Estado do Piauí, por exemplo.

Essas considerações apenas têm o condão de demonstrar o quanto são casuísticas as questões da insignificância dos valores e da aplicação do princípio da insignificância em casos tais, de modo que melhor seria a interpretação no sentido da taxatividade do dispositivo legal, para que o recebimento de recurso oriundo de fonte vedada, independente do valor, seja motivo de desaprovação das contas, dando ensejo à investigação por abuso do poder econômico.

Nessas mesmas eleições, em julgamento efetuado em caso semelhante, ou seja, declaração inicial do recebimento de doação proveniente da Confederação Nacional de Diretores Lojistas, a justificativa dessa entidade de que se tratava, na realidade, de doação de pessoa física e não da entidade de classe, remetida através de fax-símile à Justiça Eleitoral, não foi aceita pelo Plenário do TRE/PE, sob a alegação de que o fax emitido pela entidade não poderia ser considerado documentação idônea para comprovar o alegado. O outro argumento utilizado para a rejeição das contas baseou-se no fato de que tais doações, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) representavam 80,64% (oitenta vírgula sessenta e quatro por cento) de toda a movimentação financeira do candidato<sup>273</sup>, motivo pelo qual a doação revestia-se de significado.

Ora, se a questão situa-se na potencialidade para alterar o resultado das eleições, por que R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) é mais significativo do que R\$ 13.000,00 (treze mil reais) despendidos na campanha anteriormente estudada? Apenas porque o segundo candidato realizou campanha mais modesta? A legislação que rege a matéria não apresenta resposta a essa pergunta.

---

<sup>273</sup> PC nº 401/02-TRE/PE.

Sob o aspecto interpretativo, apresenta-se como mais adequado aos fins visados pela legislação eleitoral, com relação a esse particular aspecto, desconsiderar-se a proporção entre o montante de recursos movimentados pelo candidato e a quantia recebida de fonte vedada, para efeito de rejeição das contas.

O entendimento mais razoável, no que diz respeito às vedações legais, deve desconsiderar os valores, uma vez que o que se pretende é evitar a conduta em si, posto que tais doações desvirtuam a finalidade dessas entidades de classe, além do que a infração direta aos dispositivos legais que norteiam a campanha eleitoral denotam, antes de tudo, um desrespeito dos candidatos à Lei que rege a arrecadação de recursos, no pouco em que ela se apresenta clara e taxativa. Nesse mesmo diapasão, situa-se a questão da potencialidade da conduta para interferir no resultado das eleições.

Embora a questão da insignificância dos valores seja compartilhada por alguns Tribunais Regionais Eleitorais, a exemplo do de Pernambuco, como no caso em estudo, e do Pará<sup>274</sup>, observam-se decisões em sentido diverso, como o entendimento mantido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, diante do recebimento comprovado de doação oriunda de fonte vedada. Destaca-se a ementa do significativo precedente:

DOAÇÃO ORIUNDA DE FONTE PROIBIDA. EMPRESA PERMISSONÁRIA DO SERVIÇO PÚBLICO. REJEIÇÃO DAS CONTAS. SENTENÇA MANTIDA.

1) Tendo sido apurado pela Coordenadoria de Controle Interno, que o Comitê Financeiro Municipal do PFL recebeu doação de fonte vedada, conforme consta da prestação de contas de campanha efetuada perante a Justiça Eleitoral, caracterizada está

---

<sup>274</sup> Observam-se diversos acórdãos lavrados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará, em que se considera insignificante quantia que ultrapassou o limite de 5% previsto no art. 7º, parágrafo único da Resolução TSE nº 19.510/96, que regeu as eleições daquele ano, sem mencionar qual a dimensão do excesso cometido (TRE-PA, RE nº 463/97, Acórdão nº 15216, Relator Desembargador Paulo Frota, publicado no DOE em 12 de janeiro de 1998; TRE-PA, RE nº 473/97; TRE-PA, RE nº 468/97, Acórdão nº 15217, Relator Desembargador Paulo Frota, publicado no DOE em 12 de janeiro de 1998; TRE-PA, Acórdão nº 15212, Relator Desembargador Paulo Frota, publicado no DOE em 12 de janeiro de 1998, entre diversos outros).

a violação das normas insculpidas no art. 24, III, da Lei nº 9.504/97.

2) Irrelevante o fato da doação ter sido irrisória e incapaz de influir no resultado das eleições. Ademais, não cabe ao juiz, diante da transgressão, verificar a existência ou não de dolo e, tampouco, se a conduta da referida agremiação política configuraria abuso de poder político ou econômico, visto que a vedação é objetiva.

3) Recurso improvido.

4) Decisão unânime.<sup>275</sup>

O Tribunal Superior Eleitoral, como se comprovará mais adiante, não adota posição radical como a supramencionada, considerando que a prática deverá ser hábil a promover um desequilíbrio na disputa política, deixando margem para que se verifique a "significância" das quantias, caso a caso.

#### **6.4.3. Análise qualitativa e quantitativa referente à apresentação e julgamento das prestações de contas dos candidatos às eleições realizadas nos anos de 1998 e 2002**

Como já estudado, a apresentação da prestação de contas pelos candidatos e comitês financeiros dos partidos políticos é exigência legal, prevista no art. 28, da Lei nº 9.504/97, independente, no primeiro caso, de o candidato ter sido eleito ou não. Entretanto, ao candidato não eleito que não apresentar sua prestação de contas ao órgão da Justiça Eleitoral que deferiu seu registro, a referida Lei não reserva nenhuma sanção (além de declará-la desaprovada)<sup>276</sup>, ao contrário dos eleitos, os quais não poderão ser diplomados, enquanto perdurar a omissão.<sup>277</sup>

A circunstância de o candidato não ter sido eleito, no entanto, não afasta o abuso de poder decorrente de fatos que comprovem a prática abusiva. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral foi, paulatinamente, fixando-se e acabou por consolidar-se no sentido de que não se exige, para a configuração do abuso do poder

---

<sup>275</sup> RCED- TRE-ES, Processo nº 06, Acórdão nº 95, Relator Desembargador Macário Ramos Júdice Neto, publicado no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo em 1º de janeiro de 2001.

<sup>276</sup> Relembre-se, por oportuno que, também não existe a previsão de qualquer sanção, na referida Lei, para o candidato, eleito ou não, que tenha a sua prestação de contas rejeitada ou julgada regular com ressalvas.

<sup>277</sup> Art. 29, § 2º da Lei nº 9.504/97 e art. 34 da Resolução nº 20.987, de 21 de fevereiro de 2002.

econômico, a relação de causa e efeito entre o ato e o resultado das eleições, sendo suficiente prática hábil a promover um desequilíbrio na disputa política, com o conseqüente comprometimento da lisura das eleições.<sup>278</sup>

Os juízes eleitorais e os Tribunais Regionais Eleitorais vêm prolatando suas decisões, no sentido da aprovação das contas de campanha, quando atendidos os requisitos da transparência e do atendimento às disposições normativas, e da aprovação com ressalvas ou desaprovação<sup>279</sup>, em função do grau de gravidade das infrações à legislação que rege a matéria e, ainda, em razão do conjunto de falhas formais e materiais a comprometer ou não a sua credibilidade.

Desse modo, não existem parâmetros fixos a nortear os julgamentos, a ponto de se poder constatar diferenças significativas no tratamento dispensado às mesmas irregularidades, quando tomadas em conjunto ou isoladamente, entre os acórdãos lavrados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco e pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Da análise das prestações de contas dos candidatos às eleições realizadas nos anos de 1998 e 2002, no Estado de Pernambuco, oportunidades em que se disputavam os mesmos cargos eletivos, observa-se, *ab initio*, que, não obstante a falta de sanção para os omissos, a maioria deles vem apresentando as suas prestações de contas à Justiça Eleitoral (76,95% dos candidatos às eleições de 2002<sup>280</sup>).

Quanto aos julgamentos efetuados pelo pleno do TRE-PE, verificou-se um aumento percentual considerável no número de prestação de contas aprovadas, sem qualquer ressalva, que variou de 60,19%, em 1998, contra 83,40%, em

---

<sup>278</sup>TSE-Agravo regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 19.410-Classe 22ª, Acórdão nº 19.410, publicado no Diário da Justiça de 14 de novembro de 2002.

<sup>279</sup> Nos julgamentos efetuados nas prestações de contas de campanha eleitoral pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, as expressões *rejeitadas* e *desaprovadas* são utilizadas indiferentemente, para indicar que as contas não receberam o aval da Justiça Eleitoral.

<sup>280</sup> Os processos de prestações de contas relativas às eleições realizadas no ano 2002, aos quais serão feitas referências no decorrer do presente sub-tópico, pertencem todos à *Classe 13 - Prestação de Contas - Candidatos*, de modo que serão apenas identificados pelos números que lhes foram atribuídos, com o objetivo de facilitar o presente estudo, ao mesmo tempo em que a descrição de maiores detalhes a respeito do julgamento, tais como data e relator, mostram-se dispensáveis para o objetivo aqui colimado.

2002, e um expressivo decréscimo no número de prestações de contas aprovadas com ressalva, caindo de 23,30%, em 1998, para 8,49%, em 2002.

Da análise dos acórdãos lavrados em 1998, observa-se que as principais causas de rejeição/desaprovação das prestações de contas foram, isoladas ou conjuntamente, as seguintes:

a) não trânsito de recursos através da conta bancária especificamente aberta para esse fim (irregularidade presente em 16 prestações de contas);

b) não abertura de conta bancária específica (irregularidade presente em 7 prestações de contas);

c) não apresentação do extrato bancário ou extrato bancário incompleto (irregularidade presente em 4 prestações de contas);

d) divergência de dados entre os demonstrativos/documentos apresentados (irregularidade presente em 4 prestações de contas);

e) recebimento de recursos após as eleições (irregularidade presente em 4 prestações de contas);

f) utilização de depósito bancário de origem não identificada (irregularidade presente em 2 prestações de contas);

g) não emissão dos correspondentes recibos eleitorais (irregularidade presente em 2 prestações de contas).

Verifica-se que o decréscimo no número de prestações de contas desaprovadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco em 2002, com relação às eleições de 1998, deveu-se, em muito, à vigência da Súmula nº 16 do Tribunal Superior Eleitoral, de acordo com a qual a não abertura de conta bancária específica para a movimentação de recursos de campanha, assim como a não apresentação do extrato

bancário completo e o não trânsito de todos os recursos financeiros pela conta (principal causa de desaprovação em 1998), por si sós, não eram determinantes para a desaprovação das contas, desde que a movimentação de recursos pudesse ser demonstrada por qualquer outra forma<sup>281</sup>.

Durante a vigência da referida Súmula, as questões relacionadas a conta bancária, apenas eram motivo de ressalvas, desde que não estivessem acompanhadas de outras infrações consideradas comprometedoras da transparência das contas.

Observa-se que a rejeição das contas com base na apresentação de extrato bancário incompleto e arrecadação e utilização de recursos sem o devido trânsito pela conta bancária, apenas ocorreu em prestações de contas julgadas no ano de 2003, quando a referida Súmula já havia sido revogada.<sup>282</sup>

A abertura de conta bancária para o trânsito de todos os recursos financeiros de campanha, é exigência presente na maioria das legislações eleitorais alienígenas estudadas no primeiro capítulo. De fato, tal obrigatoriedade constitui-se na forma mais segura de verificar-se as informações contidas nos demonstrativos contábeis apresentados por candidatos e comitês financeiros, de modo que o entendimento diverso sumulado pelo Tribunal Superior Eleitoral prejudicava, sobremaneira, a conferência da movimentação financeira declarada.

Também se destaca o fato de os candidatos que extrapolaram o limite de gastos em 1998 terem suas prestações de contas julgadas regulares com ressalvas e não irregulares como a gravidade da conduta requer, uma vez que o TRE/PE entendeu suficiente como sanção a essa prática, a cominação da multa legal, que varia de cinco a dez vezes a quantia em excesso<sup>283</sup>.

Relembre-se que a extrapolação do limite de gastos, como estudado, é considerada conduta gravíssima por diversos ordenamentos jurídicos

---

<sup>281</sup> A Súmula TSE nº 16, de 21 de agosto de 2000, foi revogada em 5 de novembro de 2002, por voto do Min. Fernando Neves, passando a vigorar o disposto no art. 8º, caput, da Resolução TSE nº 20.987/02.

<sup>282</sup> PC nºs 310/02-TRE-PE, 325/02-TRE-PE, 338/02-TRE-PE e 388/02-TRE.

estrangeiros, a exemplo do que ocorre no Canadá, onde é considerada prática ilegal, punida não apenas com multa, mas com prisão e decretação da inelegibilidade do candidato que assim proceder.

Este posicionamento vai de encontro ao entendimento de outros Tribunais, a exemplo do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, o qual entende que a mera extrapolação do limite de gastos registrado pelo partido político junto à Justiça Eleitoral, já configura o abuso do poder econômico.<sup>284</sup>

O mesmo se observa nos julgamentos efetuados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão que, em entendimento ainda mais rigoroso, posicionou-se no sentido de que:

A omissão do lançamento dos valores reais gastos na campanha eleitoral exprime tentativa de camuflar extrapolação do limite de gastos, fazendo concluir-se o abuso do poder econômico face à violação às regras de administração financeira.<sup>285</sup>

O assunto já foi alvo de discussão no capítulo precedente. A relação direta entre a infração às regras que regem a arrecadação e a utilização de recursos nas campanhas eleitorais e a ocorrência de abuso do poder econômico, por parte do candidato, apresenta-se, apenas, em posicionamentos isolados de alguns Tribunais Regionais Eleitorais (que não é o caso do de Pernambuco), sobretudo após a vigência da Lei Complementar nº 64/90, que, em seu art. 19, passou a instituir procedimento específico para a apuração do abuso do poder econômico, e da Lei nº 9.504/97, a qual não mais contempla, de forma clara, a existência dessa relação de causa e efeito, ao contrário da revogada Lei nº 9.100/95 que, regulando as eleições de 1996, estabelecia, de forma taxativa, em seu artigo 69, que o descumprimento das regras relativas ao financiamento da campanha caracteriza abuso do poder econômico.

---

<sup>283</sup> Art. 18, § 2º da Lei nº 9.504/97.

<sup>284</sup> TRE-MG, RE-Recurso eleitoral nº 4358/2000, Acórdão nº 1068/2002, publicada em sessão em 15 de julho de 2002.

<sup>285</sup> TRE-MA, Recurso em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo nº 1549, Acórdão nº 2791, Relator Des. Etelvina Gonçalves, publicada em sessão em 11 de fevereiro de 1999.

Embora o entendimento não seja unânime, o Tribunal Superior Eleitoral tem mantido posição no sentido de que a mera rejeição da prestação de contas não autoriza a cassação do diploma, sendo, o procedimento de investigação judicial, condição necessária à qualificação do fato como consistente, ou não, em abuso do poder econômico de modo que, ainda que a rejeição das contas tenha ocorrido em decorrência de doação proibida, é essencial que o abuso tenha sido praticado em detrimento da liberdade do voto, o que apenas pode ser concluído mediante investigação judicial<sup>286</sup>.

Assim, o procedimento de investigação eleitoral vem sendo considerado pela jurisprudência como essencial para o ajuizamento, pelo Ministério Público, da ação de impugnação de mandato eletivo ou do recurso contra a expedição de diploma, não sendo suficiente que, em procedimento de prestação de contas, tenha havido rejeição com base em um fato que poderia levar à procedência das referidas ações, demonstrando que o entendimento majoritário do Tribunal Superior Eleitoral vem tornando a prestação de contas de campanha eleitoral ainda mais ineficaz na coibição ao uso do poder econômico nas eleições, além do que as normas que a regulam já permitem.

De fato, já que a legislação vigente não contempla previsão no sentido de que a infração às normas referentes à arrecadação e à aplicação de recursos de campanha e à prestação de contas implicam, diretamente, em abuso do poder econômico, não se mostra razoável o fato dos indícios ou provas presentes nas prestações de contas não poderem ser utilizados, diretamente, para instruir as referidas medidas judiciais contra o abuso do poder econômico, no curso dos quais as condutas seriam apuradas e qualificadas juridicamente.

Da análise dos processos de prestação de contas estudados destaca-se, ainda, o grande número de candidatos que entregaram os demonstrativos contábeis sem qualquer movimentação de recursos. Nas eleições realizadas em 2002, nada menos do que 40,77% (quarenta vírgula setenta e sete por cento) dos candidatos declararam não haver movimentado qualquer recurso econômico em sua campanha<sup>287</sup>, o

---

<sup>286</sup> TSE-RCED nº 572, Classe 21ª, Acórdão nº 772, publicado no DJ de 20.08.99, p. 81.

<sup>287</sup> 106 (cento e seis) prestações de contas das 260 (duzentos e sessenta) estudadas declaram a não movimentação de recurso econômico de qualquer natureza, durante todo o período de campanha.

que surpreende, posto que não parece razoável a realização de uma campanha eleitoral sem qualquer dispêndio econômico, ainda que o seja sob a forma de recursos estimáveis em dinheiro, tais como o recebimento gratuito da prestação de serviços.

Causa ainda maior surpresa o fato de que alguns candidatos, embora eleitos, entregaram as suas prestações de contas sem movimentação de recursos, inclusive candidato eleito ao próprio Governo do Estado. Essas prestações de contas foram, não obstante, aprovadas, a despeito de todos os indícios em contrário a essa declaração, uma vez que é notória a propaganda eleitoral veiculada através de panfletos, outdoors, cartazes, comícios, entre outros, que certamente implicaram na realização de despesas.<sup>288</sup>

Verifica-se, no entanto, que a movimentação de recursos dessa campanha foi declarada através da prestação de contas do comitê financeiro do partido a que pertence o candidato, o que não é vedado pela legislação eleitoral.

Relembre-se que, mesmo em caso de evidências no sentido da realização de despesas eleitorais e até da ocorrência de denúncias, a Lei que rege atualmente o instituto da prestação de contas não prevê a quebra do sigilo bancário dos envolvidos nas campanhas eleitorais, a qual apenas é admissível no curso de investigação judicial eleitoral.

O entendimento do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco se encontra firmado no sentido de que quando o candidato efetua a sua prestação de contas à Justiça Eleitoral, inclusive quando afirma não haver movimentado recursos em campanha, o faz sob as penas da lei, de modo a se considerar como verdadeiras as informações prestadas, até prova em contrário.

Relembre-se, ainda, que, nas eleições de 2002, a exemplo do caso já estudado no presente capítulo (item 6.4.2), para afastar a hipótese de recebimento de recursos declarados, “ab initio”, como provenientes de entidade de

---

<sup>288</sup> PC nº 347/02- TRE-PE.

classe, foi suficiente a declaração de que esta última apenas teria atuado como intermediária das doações realizadas por alguns de seus associados.

Como não se verificaram quaisquer manifestações no sentido da impugnação das referidas contas ou interposição de recurso aos acórdãos que as julgaram regulares, as correspondentes decisões judiciais, simplesmente, transitaram em julgado, obtendo as prestações correspondentes, o aval da Justiça Eleitoral.

Observe-se, ainda, que, no caso da declaração da não movimentação de recursos, o entendimento do TRE/PE, é no sentido de que o candidato também não se encontra obrigado a apresentar o extrato bancário *zerado* ou, sequer, ter aberto conta bancária.

A principal causa de julgamento pela aprovação com ressalvas das prestações de contas relativas às eleições realizadas em 2002, consistiu na arrecadação de recursos antes da retirada dos recibos eleitorais, em desacordo com o previsto no art. 23, §2º, da Lei nº 9.504/97, e ao art. 4º, § 7º, da Resolução nº 20.987/02<sup>289</sup>.

No que diz respeito à arrecadação de recursos antes da abertura da conta bancária, do registro do comitê financeiro e da obtenção dos recibos eleitorais, nos termos do art. 2º, da Resolução nº 20.987/02-TSE, o Tribunal Superior Eleitoral tem firmado posicionamento diverso, entendendo constituir-se irregularidade insanável, que impõe, em princípio, a rejeição das contas.<sup>290</sup>

Verifica-se, entretanto, que muitas das ressalvas presentes nos pareceres emitidos pela Coordenadoria de Controle Interno do TRE/PE, não foram acatadas por ocasião do julgamento dos correspondentes processos, como nos casos da não emissão de recibos eleitorais, nos quais se decidiu que a ausência dos mesmos não comprometia a regularidade e a transparência das contas.

---

<sup>289</sup> PC nºs 232/02-TRE-PE, 240/02- TRE-PE, 241/02- TRE-PE, 242/02- TRE-PE, 255/02- TRE-PE, 252/02- TRE-PE, 361/02- TRE-PE, 367/02- TRE-PE, 371/02- TRE-PE, 449/02- TRE-PE, 454/02- TRE-PE, 502/02- TRE-PE, 524/02- TRE-PE, 590/02- TRE-PE, 612/02- TRE-PE, 613/02- TRE-PE, 632/02- TRE-PE, 643/02- TRE-PE.

A não emissão do correspondente recibo eleitoral, de fato, constitui-se falha de natureza formal, desde que esteja devidamente identificado o doador, não dando ensejo, por si só, a desaprovação da prestação de contas, embora sua ausência deva ser registrada como ressalva à regularidade.<sup>291</sup>

Entre outros motivos de ressalvas se destacam: a falta de recolhimento das sobras de campanha à conta do partido, após o julgamento de todos os recursos (art. 32 da Lei nº 9.504/97)<sup>292</sup>; utilização de recursos de origem não identificada (art. 17, caput, da Resolução nº 20.987/02)<sup>293</sup>; despesas não comprovadas por documentação hábil, ou seja, emissão de recibos quando imprescindível a emissão de nota fiscal, ou ausência total de documentação comprobatória (Art. 29, § 4º da Resolução nº 20.987/02)<sup>294</sup>; conta corrente aberta fora do prazo (Art. 8º, *caput*, da Resolução nº 20.987/02)<sup>295</sup>, informação de valores que não coincidem com os constantes da movimentação bancária<sup>296</sup>, omissão de despesas constatadas após circularização e não contabilização de recursos próprios<sup>297</sup>.

Em cumprimento ao art. 30, parágrafo único, da Resolução nº 20.987/02-TSE, as prestações de contas desaprovadas, relativas às eleições de 2002, foram remetidas ao Ministério Público Eleitoral, para os fins previstos no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal (ação de impugnação de mandato eletivo), e no art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral (recurso contra a expedição do diploma).<sup>298</sup>

---

<sup>290</sup> TSE-Recurso Especial Eleitoral nº 21.195, Acórdão nº 21.195, Relator Ministro Fernando Neves, publicado no 27 de junho de 2003.

<sup>291</sup> Esse é o entendimento consolidado, por exemplo, pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, bem delimitado no Processo nº Recurso em Prestação de Contas - RPC nº 4108, Acórdão nº 316, Relator Des. Wilson Alves de Souza, publicado no Diário do Poder Judiciário da Bahia de 20 de junho de 1997.

<sup>292</sup> Prestações de contas nºs 229, 225, 248.

<sup>293</sup> A não identificação do doador caracteriza o recurso como de origem não identificada. A informação de números de Cadastro de Pessoa Física - CPF's ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ's inválidos também caracteriza os recursos como de origem não identificada, de acordo com o Manual de Arrecadação, Aplicação de Recursos e Prestação de Contas das Campanhas Eleitorais, elaborado pelo Grupo de Estudos de Prestações de Contas de Campanha Eleitoral - 2002 do Tribunal Superior Eleitoral. No caso, a quantia não identificada foi considerada irrisória (R\$ 20,00), em uma campanha que movimentou R\$ 760,00 (setecentos e sessenta reais).

<sup>294</sup> PC nºs 251/02- TRE-PE, 294/02- TRE-PE, 379/02- TRE-PE, e 374/02- TRE-PE,.

<sup>295</sup> PC nºs 252/02- TRE-PE, e 281/02- TRE-PE,.

<sup>296</sup> PC nºs 236/02- TRE-PE e 281/02- TRE-PE.

<sup>297</sup> PC nº 332/02- TRE-PE.

<sup>298</sup> PC nºs 279/02- TRE-PE, 310/02- TRE-PE, 325/02- TRE-PE, 338/02- TRE-PE, 388/02- TRE-PE, 265/02- TRE-PE, 401/02- TRE-PE, 421/02- TRE-PE, 493/02- TRE-PE, 503/02- TRE-PE, 531/02- TRE-

Observa-se, no entanto, que nenhum dos processos encaminhados ao Ministério Público Eleitoral instruíram qualquer dessas ações. Na realidade, os processos de nºs 310, 325, 338, 388 e 401 já se encontram arquivados no TRE-PE.<sup>299</sup>

As principais irregularidades constantes dos referidos processos consistiram na apresentação de extrato bancário incompleto<sup>300</sup>, arrecadação e utilização de recursos provenientes de fonte vedada (Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas)<sup>301</sup>, e arrecadação e utilização de recursos sem o devido trânsito pela conta bancária<sup>302</sup>.

Os demais, ainda se encontram no Ministério Público Eleitoral<sup>303</sup> e contemplam, em suma, as seguintes irregularidades:

a) ausência de extrato bancário. Não comprovação da movimentação financeira. Intimação para supressão da irregularidade. Inércia do candidato<sup>304</sup>;

b) depósito em conta corrente sem correspondência na Demonstração de Origem e Aplicação de Recursos. Despesas com CPMF sem registro na descrição das despesas efetuadas<sup>305</sup>;

c) recursos arrecadados antes da data de solicitação do registro de candidatura, antes do recebimento/retirada dos recibos eleitorais e antes da data de abertura da conta bancária. Não apresentação de recibo, nem guia de depósito das sobras de campanha, em favor do comitê financeiro do partido. Não registro de todos os

---

PE, 542/02- TRE-PE, 548/02- TRE-PE, 556/02- TRE-PE, 573/02- TRE-PE, 575/02- TRE-PE, 579/02- TRE-PE, 588/02- TRE-PE, 595/02- TRE-PE, 634/02- TRE-PE, 665/02- TRE-PE.

<sup>299</sup> Registre-se que essa era a situação em janeiro de 2004.

<sup>300</sup> PC nºs 310/02- TRE-PE e 325/02- TRE-PE.

<sup>301</sup> PC nº 401/02- TRE-PE.

<sup>302</sup> PC nºs 338/02- TRE-PE e 388/02- TRE-PE.

<sup>303</sup> Registre-se, uma vez mais, que essa era a situação em janeiro de 2004.

<sup>304</sup> PC nºs 279/02- TRE-PE, 531/02- TRE-PE, 548/02- TRE-PE, 634/02- TRE-PE, 503/02- TRE-PE, 588/02- TRE-PE.

<sup>305</sup> PC nº 665/02- TRE-PE.

ingressos de recursos na conta corrente de campanha, nem dos lançamentos referentes à CPMF e taxa de manutenção de conta corrente <sup>306</sup>;

d) arrecadação de recursos sem o devido trânsito na conta bancária de campanha <sup>307</sup>;

e) extrato bancário que não abrange todo o período de campanha <sup>308</sup>;

f) ausência de documentação idônea a lastrear as despesas que o candidato declara ter realizado perante pessoas jurídicas, constantes de recibo eleitoral, que representam 99,10% da movimentação financeira de campanha <sup>309</sup>;

Esses processos também não instruíram qualquer das medidas judiciais relativas ao abuso do poder econômico nas eleições.

De qualquer forma, oportuno ressaltar que, ao consultar-se a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, disponível através da *internet*, verifica-se que, em apenas um único processo, encontram-se relacionados a prestação de contas e o abuso do poder econômico nas eleições <sup>310</sup>.

Observa-se, ainda, nesse único caso encontrado, que a influência da prestação de contas na formação da convicção dos julgadores, quanto à ocorrência do abuso, através da qual foi constatada a “aplicação de recursos na campanha eleitoral sem a devida prestação de contas” foi apenas acessória, uma vez que o acórdão reportou-se à confluência de várias ocorrências relacionadas, sobretudo, ao uso do cargo público antes ocupado pelo ex-prefeito.

Tal fato vem demonstrar a pouca utilização das prestações de contas, como meio de prova, para a apuração do abuso do poder econômico nas eleições brasileiras.

---

<sup>306</sup> PC nº 265/02- TRE-PE.

<sup>307</sup> PC nº 493/02- TRE-PE.

<sup>308</sup> PC nº 556/02- TRE-PE.

<sup>309</sup> PC nº 579/02- TRE-PE.

<sup>310</sup> TSE-RO nº 510, Classe 27ª, Piauí (1ª Zona – Teresina), Relator Ministro Nelson Jobim. Publicado no Diário da Justiça de 16.11.01, p. 10.

## CAPÍTULO VII – CONCLUSÃO

O ideal de liberdade nas democracias hodiernas situa-se na esfera da autonomia da vontade, de modo que passou a constituir-se dever do Estado garantir que os fatores interferentes na formação da vontade do eleitorado brotem de forma natural do seio da sociedade posto que, como ressaltado, a conquista do poder político deve ser alcançada de forma racional, através da persuasão, pregação de idéias, debates de programas e teses, de modo a isolar-se do processo eleitoral as diversas fórmulas utilizadas por indivíduos e por grupos de interesse para o desvirtuamento dessa liberdade, fórmulas essas que variam desde o abuso do poder econômico, abuso do poder político, fraude e corrupção.

Dentre essas modalidades, o abuso do poder econômico aparece em uma posição dominante, ao considerar-se que todas as formas de persuasão do eleitorado encontram-se relacionadas, em última análise, ao uso do dinheiro, com a finalidade de obter as condições necessárias ao convencimento do eleitorado e à vitória nas urnas, ainda que o êxito não seja fruto da expressão livre da vontade do eleitor.

Verificou-se através do presente estudo que essa questão, bastante debatida, vagueia pelo campo da liberdade e da autonomia da vontade e, no Brasil, parece pertencer ao campo de interesse de estudiosos da ciência política e social, uma vez tratar-se de um problema mais ligado à legitimidade do poder do que propriamente ao regramento das condutas direcionadas à ascensão a esse poder, de modo que as questões jurídicas relacionadas ao assunto parecem se limitar à garantia da liberdade formal para o exercício do sufrágio periódico.

Isolar o social e político do jurídico não parece ser a melhor forma de encontrar soluções para as questões relativas ao comando do Estado, de modo que o controle jurídico, que advém, naturalmente, da necessidade de regramento das condutas sociais e do exercício do poder nos Estados democráticos, deverá sempre ter

como ponto de partida o estudo do contexto social e político em que se insere, a fim de garantir, no Estado Social, o livre exercício dos direitos e liberdades individuais e coletivas, incluídos os direitos políticos dos cidadãos, decorrendo dessa realidade o caráter eminentemente jurídico do estudo aqui desenvolvido.

O uso do dinheiro nas campanhas é inevitável, posto que necessário à própria disseminação das idéias e programas de governo de partidos e candidatos. Entretanto, o abuso do poder econômico nas eleições não deve ser tolerado.

O abuso é responsável pela quebra da igualdade jurídica que deve haver entre todos os candidatos, uma vez que acarreta uma artificial influência no eleitorado, ainda que o resultado das eleições não seja favorável ao infrator, posto que a jurisprudência nacional, felizmente, pacificou-se no sentido de que para a configuração do abuso do poder econômico, é suficiente a prática de atos potencialmente capazes de desequilibrar a igualdade de chances entre os candidatos.

A necessidade de controle do abuso do poder econômico nas eleições constitui-se em uma preocupação mundial, de modo a observar-se a previsão de normas destinadas ao controle da movimentação econômica de partidos e candidatos em campanha e prestação de contas na legislação de diversos Estados, a exemplo do Canadá, Espanha, França e Alemanha, cuja legislação foi objeto de estudo no presente trabalho.

A eficácia dos mecanismos jurídicos adotados é, porém, discutível, uma vez que se observam constantes mudanças na legislação desses Estados, com o nítido objetivo de maximizar o controle, a exemplo da França, sugerindo que o ideal ainda não foi encontrado. Ao mesmo tempo, Estados como o Canadá noticiam a eficácia do sistema adotado, o que se deve muito mais a uma cultura de cumprimento das normas eleitorais, do que propriamente ao estabelecimento de um sistema infalível e perfeito de controle.

O sistema alemão é apontado como o mais eficaz pela doutrina espanhola em decorrência, sobretudo, da sua política de incentivo fiscal e do *plus* financeiro concedido em razão do montante de doações privadas recebidas, o que

estimula tanto os partidos, quanto os eleitores, a fornecer informações a respeito das contribuições políticas.

Verificam-se, nos Estados estudados, uma forte tendência ao abandono do financiamento público direto das campanhas eleitorais (ao menos ao seu abrandamento), ao mesmo tempo em que é incentivado o financiamento privado quando efetuado através de pequenas contribuições, em detrimento à participação dos grandes financiadores.

A história política brasileira é marcada pela corrupção e pela fraude eleitorais, acompanhadas pelo estabelecimento de mecanismos de controle judiciais pouco eficazes, muito embora o ordenamento jurídico nacional seja abundante em normas e medidas destinadas à coibição ao abuso do poder econômico nas eleições, que remontam ao ano de 1824.

Dentre essas medidas destacam-se, atualmente, a investigação judicial eleitoral, o recurso contra a expedição de diploma e a ação de impugnação de mandato eletivo, criadas com a finalidade de identificar e punir o abuso do poder econômico nas eleições, cometido não apenas pelo candidato eleito, como pelo não eleito, abrangendo, mais recentemente, todos os que participaram das condutas abusivas.

Não obstante essa "abundância" normativa verifica-se que essas medidas, a partir da Lei Complementar nº 64/90, encontram-se sujeitas a um procedimento especial que, em muito, se assemelha ao procedimento ordinário previsto pelo Código de Processo Civil, com a garantia do contraditório e da ampla defesa, o que retirou o caráter investigatório do procedimento anteriormente adotado pelo Código Eleitoral.

A prestação de contas de campanha eleitoral, por sua vez, vem desempenhando um papel de pouco relevo dentro desse contexto, não obstante a sua importância, de modo a se constituir em um instrumento meramente formal de "satisfação" à Justiça Eleitoral e à sociedade, não espelhando, no mais das vezes, a movimentação de recursos nas campanhas eleitorais, nem impondo qualquer conduta

aos candidatos e partidos que infringirem suas regras que, de fato, inibam o abuso do poder econômico.

Como ressaltado no último capítulo, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral disponível através da “internet”, inclui apenas um único processo em que se encontram relacionados a prestação de contas e o abuso do poder econômico nas eleições e, ainda assim, em um papel extremamente secundário na formação da convicção dos julgadores.

Do estudo da evolução da legislação brasileira, realizado no Capítulo II, verifica-se que a prestação de contas de campanha eleitoral, embora já referida pelo ordenamento normativo nacional desde 1945 (ver p. 72), não vem apresentando mudanças positivas no sentido do controle efetivo da movimentação de recursos de campanha. Ao contrário do que era de se esperar, as normas vêm se apresentando cada vez mais “frouxas” e sem eficácia, não obstante a notável evolução tecnológica do instituto, decorrente da sua informatização.

Não se pode negar, no entanto, a ocorrência de alguns avanços, observados, sobretudo, após a Constituição Federal de 1988, que erigiu a preceito constitucional a coibição ao abuso do poder econômico nas eleições, e da Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, editada para regular as eleições de 1994, que consagrou a competência da Justiça Eleitoral para a análise e o julgamento das prestações de contas e a responsabilização dos próprios candidatos pela movimentação econômica de suas campanhas eleitorais, mudanças que permanecem até hoje.

Mais recentemente, é de se registrar a previsão expressa na Resolução do TSE que regulou as eleições de 2002, quanto à possibilidade de o próprio órgão técnico de controle solicitar diretamente aos candidatos e partidos, informações complementares a respeito das suas movimentações de recursos de campanha e a divulgação dos doadores de campanha e das despesas eleitorais através da “internet”.

Entretanto, observam-se diversos retrocessos dentre os quais destacam-se os seguintes.

Os recibos eleitorais, por exemplo, concebidos com a nomenclatura de “bônus eleitorais”, eram emitidos pela Casa da Moeda e distribuídos em valores fixos, na exata medida do limite de gastos. Muito embora seja forçoso reconhecer-se que tais bônus apenas representavam um gasto público inútil, a obrigatoriedade de sua emissão em contrapartida às doações era dotada de alguma lógica, posto que as doações só poderiam ser recebidas no limite dos bônus eleitorais disponíveis.

Atualmente, os recibos são confeccionados pelos próprios partidos, bastando ser informados à Justiça Eleitoral a numeração, distribuição e a gráfica que os produziu, sem valor fixo e de forma ilimitada, apenas representando mais um controle ineficaz.

De forma semelhante, também ocorreu com o estabelecimento do limite de gastos. Observe-se que todos os gastos eleitorais (ao menos do ponto de vista normativo), apenas poderiam ser realizados pelo próprio partido em prol de seus candidatos. A Resolução nº 10.050, de 19 de julho de 1976, regulamentando as eleições daquele ano, estabelecia que os partidos deveriam registrar junto à Justiça Eleitoral o valor máximo de gastos que realizariam para cada eleição para a qual o partido apresentasse candidatos. Ora, tal limite apresentava um certo sentido, considerando que, como apenas o partido poderia realizar gastos, esses deveriam ser iguais entre os seus candidatos.

Atualmente, o registro de tal limite na Justiça Eleitoral não tem qualquer efeito prático, posto que os próprios candidatos podem realizar gastos eleitorais, de forma completamente independente do partido a que pertencem, muito embora o limite registrado seja aplicado aos recursos totais de campanha, o efeito limitador da previsão normativa tornou-se ainda mais inócuo. Acrescente-se que, nas eleições de 2002, o limite de gastos mesmo após o registro na Justiça Eleitoral, ainda poderia ser alvo de alteração pelo partido, mediante justificativa fundamentada.

Ainda com relação aos gastos eleitorais, a Lei nº 8.713, de 1993, previa, de forma taxativa, o que poderia ser considerado como gasto eleitoral. A Lei nº

9.504/97, atualmente vigente, incluiu a expressão "dentre outros" ao correspondente dispositivo, deixando inócua a própria previsão do que venham a ser "gastos eleitorais".

O controle efetivo dos gastos, por sua vez, apenas poderá ser realizado através da obrigatoriedade legalmente imposta de prestação de informações pelas empresas relacionadas às campanhas eleitorais, tais como propaganda e marketing, a respeito dos contratos firmados e valores pagos pelos candidatos e partidos em suas campanhas eleitorais, para fins de confronto das informações e mediante a possibilidade de requisição dos próprios livros contábeis dessas empresas.

Tal prática associada à conscientização, sobretudo do cidadão, quanto à importância da vigilância e denúncia dos abusos do poder econômico, poderão surtir um grande efeito para o controle pretendido.

O mais notável retrocesso, no entanto, ocorreu no que diz respeito às consequências pelo não cumprimento das normas relativas a administração financeira da campanha eleitoral, uma vez que para as eleições de 1994, a Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993 previa, de forma clara, que a infração a essas normas sujeitaria o candidato à cassação do registro ou, se eleito, à perda do mandato, decretada pela Justiça Eleitoral, muito embora a legislação em vigor exigisse a ocorrência de crime eleitoral.

Não existe previsão semelhante na lei que rege atualmente a prestação de contas de campanha eleitoral (Lei nº 9.504/97), de modo que a rejeição das contas não implica na aplicação de nenhuma penalidade, a menos que se comprove a caracterização de crime de abuso do poder econômico.

A jurisprudência da mais alta Corte Eleitoral também não vem demonstrando avanços. O mais claro sinal decorreu da emissão da Súmula nº 16 do Tribunal Superior Eleitoral, de acordo com a qual a falta de abertura de conta bancária específica não é fundamento suficiente para a rejeição de contas de campanha eleitoral, o que veio a dificultar ainda mais o controle dos ingressos de recursos de campanha. Essa Súmula, completamente absurda e contrária à própria Lei, felizmente, foi revogada, o que não deixa de ser um sinal positivo.

No Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, observou-se a consolidação da aceitação, pura e simples, das declarações prestadas através de "*cartas*", por terceiros, quanto à não infração aos dispositivos da Lei, em matéria extremamente grave, como o recebimento de recursos provenientes de fontes vedadas, sem qualquer investigação quanto à veracidade dessas informações, com a aprovação sumária das contas prestadas.

Atualmente, pode-se afirmar que a ineficácia da prestação de contas no Brasil, como mecanismo destinado a emprestar transparência à movimentação de recursos econômicos nas campanhas e como meio de coibição ao abuso do poder econômico, é decorrente de fatores que guardam relação tanto com as próprias normas que regulam o instituto, como com a interpretação que vem sendo dada a essas normas pela Justiça Eleitoral.

Com relação às normas propriamente ditas observam-se as seguintes falhas:

a) A ausência da previsão de situações concretas, as quais, por si sós, já implicariam em abuso do poder econômico, faz com que as condutas abusivas tenham que ser submetidas a uma investigação prévia, em que são garantidos a ampla defesa e o contraditório para apuração da sua potencialidade para desequilibrar a igualdade jurídica entre os candidatos, o que nem sempre pode ser comprovado, na prática, apesar do caráter eminentemente abusivo do ato.

b) A inexistência da previsão de um sistema eficaz de auditoria de contas, com normas que garantam uma maior liberdade de investigação, independente do Judiciário Eleitoral, de modo que os próprios auditores estivessem sujeitos à sanções administrativas e penais pelo não cumprimento da sua missão investigativa e pela emissão de relatório de contas inverídico, faz com que as análises realizadas sejam superficiais e pouco invasivas.

c) A inexistência de sanções políticas para candidatos e partidos que apresentem declarações inverídicas em suas prestações de contas ou que tenham

sido julgadas irregulares por motivos outros que não o abuso do poder econômico, a exemplo do caso estudado, e, ainda pela sua não apresentação pelos que não foram eleitos, faz com que as multas cominadas, além de não serem aplicadas, sejam completamente inócuas, posto que longe de se constituir em sanção, é mais uma oportunidade para o exercício do poder econômico dos infratores.

d) A inexistência de limites para os gastos eleitorais previamente fixados pela própria Justiça Eleitoral, com base em critérios que levem em conta o número de eleitores ou da população da circunscrição eleitoral, resulta em uma total ineficácia dos limites livremente fixados pelos próprios partidos, o que se constitui em uma grave falha da legislação.

e) A falta de previsão de incentivos fiscais para as doações de campanha, aliada a uma tradição política pela omissão das informações referentes aos doadores, resulta no desinteresse na prestação de informações a respeito da movimentação de recursos econômicos por parte de doadores, candidatos e partidos.

f) A vedação a determinadas condutas, em muito semelhantes a outras que não foram incluídas nas normas disciplinadoras da campanha, faz com que a própria razão da proibição venha a ser questionada, a exemplo do que ocorre com o recebimento de doações proveniente de sindicatos e associações de classe, sob o argumento de que tais doações desvirtuariam os fins para os quais foram criados, ao mesmo tempo em que nem todos os associados estão obrigados a comungar das mesmas preferências políticas. Por outro lado, estão permitidas as doações provenientes de empresas, tais como sociedades anônimas, nas quais, por óbvio, persistiriam as mesmas motivações para a proibição.

g) A fixação do limite de doações de pessoas físicas e jurídicas, com base em um percentual aplicado sobre suas capacidades econômicas e não em um valor fixo médio, favorece as doações dos mais abastados em detrimento daqueles com menor capacidade econômica, o que vai de encontro ao objetivo do controle que se pretende estabelecer.

h) Inexistência de sanção para os casos em que os gastos eleitorais, efetuados livremente pelos eleitores, ultrapassem o limite legalmente estabelecido.

No que diz respeito à interpretação das normas pelo Judiciário Eleitoral, observa-se o seguinte:

a) O caráter meramente declaratório, que vem sendo atribuído às prestações de contas, conduz à não realização de investigações quanto à veracidade das informações prestadas pelos candidatos e partidos, ainda que, infantilmente, contrariem a legislação.

b) A aplicação do “princípio da insignificância” às infrações às normas relativas à arrecadação e à aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, como vem ocorrendo nos julgamentos efetuados pelo Tribunal Regional de Pernambuco, vem deixando impunes infrações graves, como o recebimento de recursos provenientes de fonte legalmente vedada.

c) A inércia do Ministério Público, diante de situações que podem configurar abuso do poder econômico, contribui para a total ineficácia do instituto.

d) Apenas a obrigatoriedade de apresentação do extrato da conta bancária específica para a campanha não se mostra suficiente para a transparência da movimentação financeira da campanha. A existência do "caixa dois" é prática banal na contabilização das receitas e despesas eleitorais, como se verifica nas próprias declarações de contas dos candidatos menos cuidadosos, que "esquecem" de fazer circular por suas contas de campanha, muitos dos recursos recebidos, o que demanda investigação mais aprofundada.

Na realidade, a comprovação da utilização do "caixa dois" continua a constituir-se em grande desafio o qual, ao que tudo indica, não há como ser superado, tendo em vista as atuais regras que regem as campanhas eleitorais somadas às interpretações que lhes vem sendo conferidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais e pelo Tribunal Superior Eleitoral o que as torna na prática, ainda mais ineficazes.

Como sugestões para uma maior eficácia do instituto, apresentam-se oportunas as que se seguem:

a) proibição do recebimento de doações oriundas de pessoas jurídicas, tanto por partidos como por candidatos;

b) fixação de limite de gastos pela própria Justiça Eleitoral em valores iguais para todos os candidatos, e que tenha como parâmetro o resultado de estudo em que seja apurado o montante necessário à divulgação das idéias e programas de governo;

c) reforço ao financiamento privado de partidos e candidatos através do incentivo às pequenas doações de particulares e à correspondente declaração à Justiça eleitoral, através de isenções fiscais regressivas, até um certo limite, a exemplo do que ocorre na Alemanha;

d) incentivo à declaração das doações recebidas dos particulares, por parte dos candidatos e partidos, através de dotação de verba pública, calculada com base no *quantum* recebido, até um determinado limite legalmente determinado, como previsto no ordenamento jurídico alemão;

e) realização de programas de conscientização dos cidadãos quanto à necessidade de fiscalização e denúncia dos abusos eleitorais em matéria econômica, a exemplo do que ocorre no Canadá;

f) re-inclusão do eleitor, como legitimado ao oferecimento de denúncia, para a instauração da investigação judicial eleitoral, quando destinada à apuração de condutas relacionadas ao abuso do poder econômico;

g) obrigatoriedade de entrega à Justiça Eleitoral, por todos os candidatos (e não apenas os que optarem por assim fazê-lo), sob pena de desaprovação da correspondente prestação de contas, da relação de todos os doadores com as respectivas doações e das despesas efetuadas, durante todo o período de campanha

eleitoral (e não apenas após a sua realização), para a ampla divulgação de dados através dos meios de comunicação;

h) exigência do trânsito de todos os recursos financeiros movimentados na campanha pela conta bancária específica e apresentação do respectivo extrato bancário de todo o período de campanha, o que já se encontra previsto em Lei, sob pena de rejeição da prestação de contas;

i) previsão legal de que o descumprimento das regras relacionadas ao financiamento de campanha já caracterizaria, por si só, abuso do poder econômico, o qual implica na cassação do registro ou diploma e na inelegibilidade do candidato e de quantos tenham contribuído para a prática do ilícito;

j) previsão de sanções políticas específicas, no texto da própria Lei nº 9.504/97, pelo descumprimento das normas relativas à movimentação de recursos e prestação de contas de campanha eleitoral, assim como a sua não apresentação, variando desde a perda do registro ou do diploma até a inelegibilidade do candidato;

l) redução do tempo de campanha eleitoral para 30 (trinta) dias, contados a partir do registro da candidatura o que, acrescido às alterações propostas diminui, consideravelmente, o custo das campanhas eleitorais e, por conseguinte, as oportunidades para a prática do abuso do poder econômico, ao mesmo tempo em que facilita o controle;

m) fixação de valor máximo para as doações efetuadas por particulares, que tenha por base a renda média "per capita" da população diretamente interessada, e não a renda particular do doador;

n) previsão "fechada" do que venha a se constituir em gastos eleitorais, e exigência de apresentação da documentação comprobatória de todas as despesas realizadas por ocasião da prestação de contas, as quais poderão incluir a requisição de cópias de livros contábeis de empresas mais ligadas aos gastos de campanha, a fim de que possam ser realizados confrontos com as informações prestadas;

o) criação de um sistema de auditoria realmente eficaz, mediante lei específica, em que os próprios auditores sujeitem-se à responsabilização administrativa e penal pela veracidade e confiabilidade dos pareceres técnicos emitidos, acompanhada da dotação dos recursos necessários à implementação das medidas que se fizerem necessárias, junto à Justiça Eleitoral;

p) maior rigor do Judiciário Eleitoral na interpretação e aplicação das regras de campanha, com atuação mais efetiva do Ministério Público Eleitoral, sobretudo no que diz respeito à investigação das informações constantes das prestações de contas de candidatos e partidos políticos, assim como fiscal da aplicação da legislação eleitoral.

Acredita-se que, com a implementação dessas alterações, poderá haver uma melhora substancial no que diz respeito ao controle da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais dos candidatos e dos partidos políticos, conferindo ainda uma maior transparência às participações políticas, e efetiva contribuição da prestação de contas de campanha eleitoral para a coibição ao abuso do poder econômico nas eleições brasileiras.

É claro que o simples aprimoramento das regras jurídicas que disciplinam as campanhas eleitorais, não será suficiente para o alcance do objetivo colimado. Entretanto, não resta dúvida de que se constitui na primeira condição para a implantação de um mecanismo de controle eficaz. Com regras frouxas, qualquer esforço de controle torna-se completamente ineficaz.

O financiamento público há que ser admitido na exata medida em que estimule as pequenas doações por parte dos particulares e a correspondente declaração à Justiça Eleitoral, tanto por parte dos doadores motivados por incentivos fiscais, como pelos partidos políticos, interessados em obter um “plus” financeiro em decorrência das doações obtidas desses particulares.

O passo seguinte consiste, exatamente, na conscientização de toda a sociedade brasileira quanto à importância de se manter vigilância sobre o

comportamento dos candidatos em momento preventivo, quando desenvolvem suas campanhas eleitorais, e não apenas quando esses já se encontram no exercício de seus mandatos.

Tais conscientização e intervenção no processo eleitoral, traduzidas através da possibilidade de representação junto à Justiça Eleitoral, no que diz respeito aos abusos cometidos, implicam em um maior rigor nos pronunciamentos dessa Justiça Especializada, entendido esse não no sentido de tolher a liberdade de escolha por parte dos representados, nem a divulgação dos ideais políticos por parte dos representantes, mas de afastar do exercício do mandato eletivo aqueles que apenas lograram êxito nas urnas em função do uso de sua supremacia econômica, levando a legitimidade do poder político ao seu grau mínimo.

Enquanto essas mudanças não forem concretizadas, a prestação de contas de campanha eleitoral, mecanismo indispensável ao controle do abuso do poder econômico nas eleições continuará a representar, apenas, um procedimento formal inútil, a despender tempo e verba da Justiça Eleitoral brasileira.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **a) Livros**

AMARAL, Roberto e CUNHA, Sérgio Sérvulo. *Manual das Eleições*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ARRUDA, Jobson de A. e PILETTI, Nelson. *Toda a História*. 11ª Edição. São Paulo: Editora Ática, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 13ª edição, 2001.

BOBBIO, Norberto. *Igualdade e Liberdade*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 4ª Edição, 2000.

\_\_\_\_\_. *O Futuro da Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 7ª Edição, 2000.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. João Ferreira, *et al.* 11. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, v. I e II.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 10ª Edição, 2001.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 10ª edição. São Paulo: Edipro, 2003.

CASSIRER, Ernst (1999). *A Questão Jean-Jacques Rousseau*. Tradução de Erlon José Paschoal, Jézio Gutierre. São Paulo: Editora UNESP.

CHEVALLIER, JEAN-JACQUES. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. Tradução de Lydia Cristina. Rio de Janeiro: AGIR, 8ª Edição, 1999.

COSTA, Tito. *Recursos em Matéria Eleitoral*. 7ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

FRANCISCO, Afonso Caramuru. *Dos Abusos nas Eleições: A Tutela Jurídica da Legitimidade e Normalidade do Processo Eleitoral*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições. Meios de Coibição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

GODOY, Mayr. *Eleições 1998*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda, 1998.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Editorial Dykinson, 1995.

JARDIM, Torquato. *Introdução ao Direito Eleitoral positivo*. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1994.

KELSEN, Hans. *A Democracia*. Tradução de Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MAIA, Maria Eliete. *O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral do Ceará*. 1994. 85 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Ceará, Ceará.

PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal. Noções Gerais*. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito Eleitoral. Temas Polêmicos*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PORTO, Walter Costa. *O Voto no Brasil*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

\_\_\_\_\_. *Dicionário do Voto*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

REIS, Antônio Carlos Palhares. *Realidade Eleitoral Brasileira*. Paulista: Editora GTB, 1982.

RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antônio de Pádua Dadesi. São Paulo: Martins Fontes, 3ª Edição, 1996.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de Campanhas Eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2002.

SOSPEDRA, Manuel Martínez. *Introducción a los Partidos Politicos*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 1996

STRENGER, Irineu. *Da Autonomia da Vontade*. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2ª Edição, 2000.

RIBEIRO, Fávila *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Forense, 1996.

TELES, Ney Moura. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 1998.

## **b) Artigos**

BARBOSA LIMA SOBRINHO. "Evolução dos sistemas eleitorais". *In Revista de Direito Público e Ciências Políticas*. Rio de Janeiro, v. IV, n. 3, set-dez/ 1964, pp. 30-42.

BORN, Sigrid. "Ley sobre Partidos Políticos". In *Materiales sobre política y sociedad en la República Federal de Alemania*. Trad. Luis Martinez. Inter Naciones: Bonn, 1994, pp. 5-12.

DECOMAIN, Pedro Roberto. "Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais e da Prestação de Contas na Lei das Eleições". In *Anais do Primeiro Congresso Centro-Sul de Direito Eleitoral*. Campo Grande, 1998, pp. 154-179.

DESLHIAT, Claude e MARE, Christian. "Política e Dinheiro: As Legislações da França e outros Países". In *Revista e Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, ano 31, nº 123, julho/setembro 1994, pp. 166-167.

GUERRA, Luis Lopes. "Algunas Notas sobre la Financiación de las Campañas Electorales". In *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, v. XVIII, n. 49. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1974, pp.171-200.

MACHADO, Des. Luiz Melúbio U. "O Abuso do Poder Econômico no Processo Eleitoral". In *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral, Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado S. A. IMESP, V. 9, nº 31, jul./ago./set. 1995, pp. 11-23.

KINGSLEY, Jean-Pierre. "Elementos Relativos ao Controle e Monitoração dos Gastos dos Partidos Políticos no Canadá". In *Paraná Eleitoral*. Curitiba, nº 33, 1999, pp. 63-76.

MODESTO, Paulo. "Direito e Poder Político. Estado e Direito – O Problema da Legitimidade". In *Revista dos Tribunais*. Rio de Janeiro, vol.711, jan/1995, pp. 52-64.

TULIO, Denise Vinci. "Crimes Eleitorais". In *Paraná Eleitoral*. Curitiba, nº 30, 1999, pp. 35-46.

### **c) Legislação consultada**

### **c.1. Brasileira**

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, de 24 de março de 1824, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. In CAMPANHOLE, Hilton Lobo e Adriano. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21.05.1990. COL 1, p. 009591.

BRASIL. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26.07.1950. COL 1, p. 010987.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19.07.1965. COL 1, p. 006746. Retificado no DOFC de 30.07.1965. COL 1, p. 007465.

BRASIL. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19.07.1965. COL 1, p. 006764. Retificado no DOFC de 30.07.1965. COL 4, p. 007465.

BRASIL. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21.07.1971. COL 2, p. 005673. Retificado no DOFC de 23.07.1971. COL 1, p. 005777.

BRASIL. Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01.10.1993. COL 1, p. 014685.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20.09.1995. COL 1, p. 014545.

BRASIL. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para as eleições de outubro de 1996. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29.09.1995. COL 1, p. 015333.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01.10.1997. COL 1, p. 021801.

BRASIL. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965- Código Eleitoral. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29.09.1999. COL 1, p. 000001.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586/45, de 28.05.1945. CLBR 1945 V0003. Coleção de Leis do Brasil. COL 1, p. 000172.

BRASIL. Resolução nº 00-TSE, de 30 de junho de 1945. Estabelece instruções para as eleições de 02.12.1945. Sala das Sessões, Rio de Janeiro, RJ, 08.09.1945.

BRASIL. Resolução nº 750 de 29.12.93, Seção III do Conselho Federal de Contabilidade.

BRASIL. Resolução nº 7.886-TSE, de 12 de agosto de 1966. Estabelece instruções sobre propaganda partidária para as eleições de 1966. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. Resolução nº 9.252-TSE, de 12 de julho de 1972. Dispõe sobre a organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos. Diário da Justiça, Brasília, DF, 18.08.1972. Seção 1, p. 5274.

BRASIL. Resolução nº 10.050-TSE, de 19 de julho de 1976. Diário da Justiça, Brasília, DF, 23.07.1976. Seção 1, p. 16.

BRASIL. Resolução nº 12.924-TSE, de 8 de agosto de 1986. Diário da Justiça, Brasília, DF, 13.08.1986. Seção 1, p. 13725.

BRASIL. Resolução nº 14.466-TSE, de 15 de novembro de 1988. Estabelece instruções sobre propaganda. Diário da Justiça, Brasília, DF, 05.08.1988. Seção 1, p. 18636.

BRASIL. Resolução nº 20.102/98-TSE, de 03 de março de 1988. Diário da Justiça, Brasília, DF, 03.03.1988. Seção 1, p. 32.

BRASIL. Resolução 20.566/00-TSE, de 02 de março de 2000. Diário da Justiça, Brasília, DF, 27.03.2000. Seção 1, p. 54.

BRASIL. Resolução nº 20.987-TSE, Instrução nº 56 - Classe 12, de 21 de fevereiro de 2002. Diário da Justiça, Brasília, DF, 11.04.2002. Seção 1, p. 109.

BRASIL. Resolução nº 21.281, de 31 de outubro de 2002. Candidato - Comitê financeiro - Prestação de contas - Dívida -Recursos - Inexistência - Partido Político - Assunção - Possibilidade.

BRASIL. Resolução nº 21.609-TSE, Instrução nº 74 - Classe 12ª, de 5 de fevereiro de 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 09.03.2004. Seção 1, p. 115.

BRASIL. Resolução nº 21.668-TSE, Instrução nº 74 - Classe 12ª, de 23 de março de 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 16.04.2004. Seção 1, p. 195.

## **c.2. Estrangeira**

ALEMANHA. Ley sobre Partidos Políticos en la República Federal de Alemania del 24 de julio de 1967, en el nuevo texto del 31 enero 1994. In BORN, Sigrid. *Ley sobre Partidos Políticos in Materiales sobre política y sociedad en la República Federal de Alemania*, traducido por Luis Martinez. Inter Naciones: Bonn, 1994, pp. 13-38.

CANADÁ. Canada Elections Act. Consolidated Statutes and Regulations. Updated to April 30, 2003. Disponível em <<http://laws.justice.gc.ca/en/E-2.01/14294.html>. Data: 06.10.2003.

ESPAÑA. Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, modificada por reforma de 27 de agosto de 1992. Disponível em <<http://constitucion.rediris.es/legis/1978/ce1978.html>. Data: 16.09.2003.

ESPAÑA. Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos modificada por Ley Orgánica 1/2003. Disponível em <<http://constitucion.rediris.es/legis/1987/lo03-1987.html>. Data: 16.09.2003.

ESPAÑA. Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Disponível em <<http://constitucion.rediris.es/legis/2002/lo06-2002.html>. Data: 16.09.2003.

ESPAÑA. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio de, del régimen electoral general, modificada por las leyes orgánicas 1/1987, 8/1991, 6/1992, 13/1994, 3/1995, 10/1995, 1/1997, 3/1998, 8/1999, 6/2002, 1/2003. Disponível em <<http://constitucion.rediris.es/legis/1985/lo05-1985.html>. Data: 16.09.2003.

FRANÇA. Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993. Disponível em [http://lexinter.net/lois\\_du\\_29\\_janvier\\_1993\\_relative\\_a\\_la\\_prevention\\_et\\_la\\_transparence\\_economique\\_et\\_des\\_procedures\\_publicques\\_htm](http://lexinter.net/lois_du_29_janvier_1993_relative_a_la_prevention_et_la_transparence_economique_et_des_procedures_publicques_htm).

## **ANEXO**

*Public. em sessão*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO N.º 6.527

RECURSO Nº 5 104 - CLASSE IV - PARANÁ

Inelegibilidade.

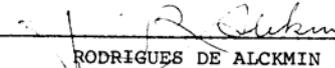
Impugnação a registro de candidato à base de reportagem publicada na imprensa sem o acompanhamento de qualquer elemento de prova de ocorrência de abuso do poder econômico a comprometer a lisura e a normalidade de eleição.

Recurso a que se nega provimento.

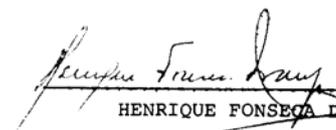
Vistos, etc.

A C O R D A M os Ministros do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, por unanimidade de votos, negar provimento ao recurso, na conformidade do voto do Relator, que fica fazendo parte integrante da decisão.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL  
Brasília, 19 de outubro de 1978

  
\_\_\_\_\_, Presidente  
RODRIGUES DE ALCKMIN

  
\_\_\_\_\_, Relator  
JARBAS NOBRE

  
\_\_\_\_\_, Proc. Geral  
Eleitoral  
HENRIQUE FONSECA DE ARAÚJO

PUBLICADO EM SESSÃO



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO No. 12.603  
Recurso n. 10.083 - Classe 4a.  
Santa Cruz - Município de Jaçanã - RN

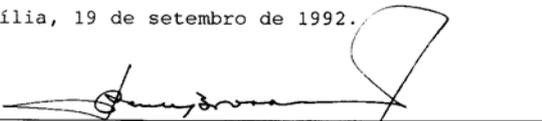
Relator: O Senhor Ministro Torquato Jardim.  
Recorrente: Elias Vieira da Silva, candidato a Vereador pela Coligação PFL/PL.  
Recorrido: José Pereira da Silva, candidato a Prefeito pelo Partido Democrático Social - PDS.

Inelegibilidade: Lei Complementar n. 64/90, art. 1., I, g.  
A validade da rejeição é pressuposto básico e incontornável da inelegibilidade; decisão inválida de rejeição de contas, seja qual for a nulidade, não gera inelegibilidade.  
Recurso não conhecido.

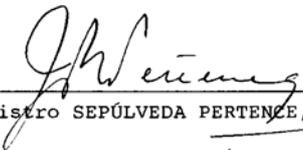
Vistos, etc.,

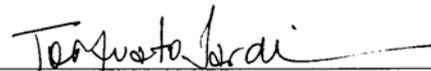
Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria de votos, vencido o Relator, não conhecer do recurso, nos termos das notas taquigráficas em apenso, que ficam fazendo parte integrante da decisão.

Sala das Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.  
Brasília, 19 de setembro de 1992.

  
Ministro PAULO BROSSARD, Presidente

Rec. n. 10.083 - RN.

  
Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Relator designado

  
Ministro TORQUATO JARDIM, vencido

  
Dr. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, Procurador-  
Geral Eleitoral.

PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA

de 05/08/94 Pág. 29.395

em 05/08/94



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL  
A C Ó R D ã O  
(21.6.94)

RECURSO Nº 11.799 - CLASSE 4ª - RIO DE JANEIRO (34ª Zona - Santo Antônio de Pádua).

RELATOR: Ministro Diniz de Andrada.

RECORRENTES: Luís Fernando Padilha Leite e Mário Guilherme Gonçalves.

Abuso de poder econômico.  
Competência do Juiz Eleitoral para  
julgar representação.  
Pacífica jurisprudência do TSE.  
Recurso não conhecido.

Vistos, etc.,

Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, não conhecer do recurso, nos termos das notas taquigráficas em apenso, que ficam fazendo parte integrante da decisão.

Sala das Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.  
Brasília, 21 de junho de 1994.

Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Presidente

*Diniz de Andrada*  
Ministro DINIZ DE ANDRADA, Relator

*Alvarenga*  
Dr. ARISTIDES JUNQUEIRA ALVARENGA, Procurador-Geral Eleitoral.

PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA

de 1º/9/95 pag. 27.524

Em 1º/9/95



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 12.531  
(18.5.95)

**RECURSO Nº 12.531 - CLASSE 4ª - SÃO PAULO ( 7ª Zona - Novo Horizonte - Mun. Itajobi).**

**Relator:** Ministro Ilmar Galvão.

**Recorrente:** Procuradoria Regional Eleitoral.

**Recorrido:** Adail Vicente Pereira.

ABUSO DE PODER ECONÔMICO. REPRESENTAÇÃO DO ARTIGO 22 DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. A REPRESENTAÇÃO PARA A APURAÇÃO DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO, PREVISTA NO ARTIGO 22 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64, DE 18 DE MAIO DE 1990, PODE SER AJUIZADA ATÉ A DATA DA DIPLOMAÇÃO DOS CANDIDATOS ELEITOS NO PLEITO ELEITORAL.

Recurso conhecido, mas a que se nega provimento.

Vistos, etc.,

Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e negar-lhe provimento, nos termos das notas taquigráficas em anexo, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 18 de maio de 1995.

Ministro CARLOS VELLOSO, Presidente

Ministro ILMAR GALVÃO, Relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 16/6/95 pag. 38.343  
Em 16/6/95

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 12.106  
(04.05.95)

RECURSO ESPECIAL Nº 12.106 - CLASSE 4ª - RIO DE JANEIRO (Magé).

**Relator:** Ministro Torquato Jardim.

**1º Recorrente:** Procuradoria Regional Eleitoral.

**2º Recorrente:** Luiz Nolin, Vice-Prefeito eleito.

**Advogado:** Dr. Rodrigo Lopes Lourenço.

**3º Recorrente:** Coligação "Frente Trabalhista Democrática" (PMDB/PTB).

**Advogados:** Drs. Marcos Heusi Netto, Valdir Theóphilo e Murilo Heusi.

**4º Recorrente:** Charles Cozzolino, Prefeito eleito.

**Advogados:** Drs. Marcos Heusi Netto e José Clemente Trindade de Almeida.

**Recorrido:** Partido Democrático Trabalhista, por seu Diretório Regional.

**Advogados:** Drs. Boris Nicolaevski, Carlos Eduardo Caputo Bastos, Cláudio Bonato Fruet e Gustavo Henrique Caputo Bastos.

1. Investigação judicial por abuso de poder econômico: competência do juiz eleitoral para julgamento do feito nas eleições municipais (LC 64/90, art. 22 e 24).

2. Prova emprestada. Recurso contra a expedição de diploma em cujo julgamento aproveitou o Regional prova produzida em investigação judicial em que o recorrido não fôra parte. Ofensa ao devido processo legal assegurado substantivamente na Constituição com os consectários formais mínimos da ampla defesa e do contraditório.

3. Recurso especial; prequestionamento. Não condiz com a natureza intrinsecamente célere do processo eleitoral, e muito menos com seu propósito constitucional substantivo, que se acolha, sem temperos, o rigoroso cânone processual das outras jurisdições.

3.1. A ofensa ao devido processo legal mediante uso de prova emprestada (tópico 2 *supra*) só surgiu quando do julgamento de originário de recurso contra a expedição de diploma, donde, mais do que inexigível, na verdade impossível qualquer prequestionamento por parte do candidato recorrido.

TJR  
7

4. Recursos especiais da Procuradoria Regional Eleitoral e de Charles Cozzolino não conhecidos. Recurso especial de Luiz Nolin provido parcialmente para afastar a declaração de sua inelegibilidade.

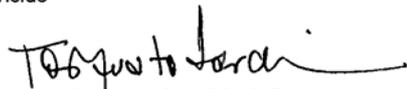
Vistos, etc.,

Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso da Procuradoria Regional Eleitoral, e por maioria de votos, em não conhecer do recurso especial de Charles Cozzolino, vencido o Sr. Ministro Marco Aurélio quanto à competência para o julgamento da representação, e em conhecer e prover, parcialmente, o especial de Luiz Nolin, para cassar o acórdão da Corte de origem quanto à inelegibilidade declarada e resultante da representação, subsistente o acórdão impugnado relativamente ao recurso que desaguou na cassação do diploma expedido, vencido o Ministro Marco Aurélio que dele não conhecia na totalidade, nos termos das notas taquigráficas em anexo, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 4 de maio de 1995.

  
Ministro MARCO AURÉLIO, Presidente em exercício e  
vencido

  
Ministro TORQUATO JARDIM, Relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 20/8/99 P. 81

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 572  
(22.06.99)

**RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA Nº 572 - CLASSE 21ª -  
SANTA CATARINA (Florianópolis).**

**Relator:** Ministro Nelson Jobim.

**Recorrente:** Procuradoria Regional Eleitoral/SC.

**Recorrido:** Nelson Goetten de Lima e outro.

**Advogado:** Dr. João Cândido Linhares.

*RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA.  
ABUSO DE PODER ECONÔMICO. DOAÇÃO PROIBIDA.  
INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. NECESSIDADE.  
PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. INEXISTÊNCIA.*

*Sobre o binômio Cassação de diploma - Abuso do poder econômico, o TSE assentou duas premissas. A Primeira, explicita uma insuficiência: a mera rejeição de contas não autoriza a cassação do diploma; a Segunda, uma necessidade: imperiosa a existência de prova pré-constituída, obtida em representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral.*

*O procedimento de investigação é condição necessária à qualificação do fato como consistente, ou não, em abuso de poder econômico. Esta necessidade se impõe ainda que a rejeição das contas tenha ocorrido em virtude de doação proibida, pois essencial a juízo de que o abuso tenha sido praticado em detrimento da liberdade do voto, o que somente pode ser emitido pela investigação (art. 19, da LC 64/90).*

*Recurso não provido.*

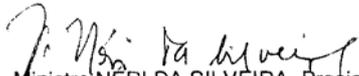
Vistos, etc.,

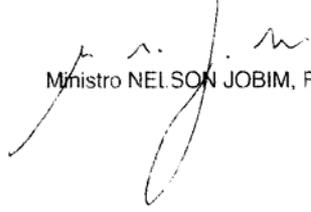
Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso, nos termos das

notas taquigráficas em anexo, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 22 de junho de 1999.

  
Ministro NERI DA SILVEIRA, Presidente

  
Ministro NELSON JOBIM, Relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 03/09/1999, pág. 97

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 15.917  
(02.08.99)

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 15.917 - CLASSE 22ª - SÃO PAULO (São Paulo).

**Relator:** Ministro Maurício Corrêa.

**Recorrente:** José Eduardo de Andrade, candidato a Deputado Estadual.

**Advogado:** Dr. Hélio Freitas de Carvalho da Silveira e outro.

RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CANDIDATO. DILIGÊNCIA.

Verificada a existência de irregularidades, impõe-se a realização de diligências. A norma insculpida no artigo 30, § 4º, da Lei nº 9.504/97 encerra direito do candidato, não se admitindo a discricionariedade do órgão que aprecia a prestação de contas.  
*Recurso especial provido parcialmente.*

Vistos, etc.,

Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e dar-lhe parcial provimento, nos termos das notas taquigráficas em anexo, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 02 de agosto de 1999.

  
Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Presidente

  
Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 11/2/2000 P. 56

*JR*

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 2.794  
(9.12.99)

**MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2.794 - CLASSE 14ª - RIO GRANDE DO NORTE (Natal).**

**Relator:** Ministro Costa Porto.

**Impetrante:** WRJ Empreendimento LTDA e outros.

**Advogado:** Dr. Emmanoel Pereira e outros.

**Litisconsorte:** Comunat - Cooperativa Comunitária dos Trabalhadores de Natal LTDA.

**Advogada:** Dra. Luciana Cláudia de Oliveira Costa.

**Litisconsorte:** Diretório Estadual do PSB.

**Advogado:** Dr. Armando Roberto Holanda Leite.

**Órgão Coator:** Tribunal Regional Eleitoral/RN.

Mandado de Segurança. Quebra de sigilo bancário e fiscal. Abuso de poder econômico. Campanha eleitoral de 1998. Prestação de contas. Irregularidade formal.

Para aferir abuso de poder econômico, é indispensável que se apure mediante investigação, obedecendo ao rito processual próprio (art. 19 - LC 64/90). É necessário, também, que seja presidido pela autoridade competente, no caso, o Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Ordem concedida.

Vistos, etc.,

Acordam os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, em deferir o mandado de segurança para cassar o acórdão regional, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 9 de dezembro de 1999.

Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Presidente em exercício

Ministro COSTA PORTO, Relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 22/9/00 ⇒ PÁG. 160.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 16.231  
(27.6.00)

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 16.231 - CLASSE 22ª - BAHIA  
(165ª Zona - Belo Campo).

**Relator:** Ministro Maurício Corrêa.

**Recorrente:** Clóvis Soares dos Santos.

**Advogados:** Drs. Eduardo Ferrão e Oscar L. de Moraes e outros.

**Recorrido:** César Ferreira dos Santos Silva.

**Advogado:** Dr. Alexandre Kruei Jobim e outros.

RECURSOS ESPECIAIS. IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. NEXO DE CAUSALIDADE. EXISTÊNCIA. CONSEQÜÊNCIA: PERDA DE MANDATO.

Prática de abuso de poder econômico e político. Prova: requisições e autorizações, firmadas pelo candidato, para entrega de materiais de construção a eleitores. Nexo de causalidade entre a conduta ilícita e o resultado do pleito. Conseqüência: perda do mandato.

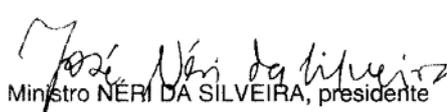
*Recursos especiais não conhecidos.*

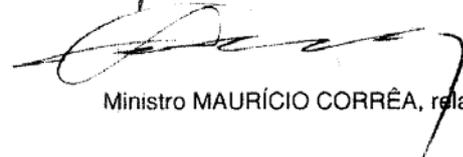
Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, em não conhecer dos recursos especiais, determinando o imediato cumprimento da decisão, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 27 de junho de 2000.

  
Ministro NÉRI DA SILVEIRA, presidente

  
Ministro MAURÍCIO CORRÊA, relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 1.º/12/00 ⇒ Pág. 173.  
48

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 16.243  
(24.10.00)

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 16.243 - CLASSE 22ª - PARANÁ  
(Manfrinópolis - 131ª Zona - Barracão).**

**Relator:** Ministro Garcia Vieira.

**Recorrente:** Adelar Guimarães da Silva e outro.

**Advogado:** Dr. Valmor Giavarina e outros.

**Recorrida:** Coligação Manfrinópolis um Projeto de Futuro (PTB/PDT/  
PMDB).

**Advogado:** Dr. Valdemar Reinert e outros.

Ação de impugnação de mandato julgada precedente. Suposta adoção do rito especial previsto na LC nº 64/90. Deliberação de matéria constitucional. Quorum. Declaração de inelegibilidade. Termo inicial.

A respeito da adoção do rito especial previsto na LC nº 64/90 nada se argüiu perante o juízo de origem. Depois, adotado o rito ordinário após a contestação, deferiu-se às partes ampla possibilidade de defesa, inexistindo prejuízo comprovado, não se podendo cogitar de nulidade.

Também não há nulidade se a deliberação sobre matéria constitucional se deu na forma estatuida no Regimento Interno do TRE. O art. 19 do Código Eleitoral só se aplica ao TSE.

Julgada precedente a ação, o prazo de inelegibilidade flui da data da eleição em que se apurou o abuso. A discussão dos fatos e circunstâncias da causa, envolvendo o oferecimento de dádiva e compra de votos, é vedada na instância especial por aplicação das Súmulas nºs 7 do STJ e 279 do STF.

Recurso parcialmente provido.

Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e dar-lhe parcial

provimento, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 24 de outubro de 2000.

  
Ministro NÉRI DA SILVEIRA, presidente

  
Ministro GARCIA VIEIRA, relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 16/11/01 ⇒ PÁG. 102

AB

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 510  
(6.11.01)

RECURSO ORDINÁRIO Nº 510 - CLASSE 27ª - PIAUÍ (1ª Zona - Teresina).

**Relator:** Ministro Nelson Jobim.

**Recorrente:** Hugo Napoleão do Rêgo Neto e outros.

**Advogado:** Dr. Torquato Jardim e outros.

**Recorrido:** Francisco de Assis de Moraes Souza, governador do Piauí.

**Advogados:** Drs. Luis Soares de Amorim, José Eduardo Rangel de Alckmin e outro.

**Recorrido:** Osmar Ribeiro de Almeida Júnior, vice-governador do Piauí.

**Advogado:** Dr. José Guilherme Villela e outro.

**Litisconsorte:** Coligação O Piauí em Boas Mãos (PMDB/PTB/PC do B/PL/PDT/PSDC/PPS/PRONA).

**Advogado:** Dr. Gerson Gonçalves Veloso e outro.

**Litisconsorte:** Diretório Regional do PMDB, por seu delegado.

**Litisconsorte:** Diretório Regional do PC do B.

**Advogado:** Dr. Luis Soares de Amorim e outro.

**Litisconsorte:** Diretório Estadual do PSDB.

**Advogada:** Dra. Francisca Ramos de Araújo Lima.

**Litisconsorte:** Diretório Regional do PTB.

**Advogado:** Dr. Macário Galdino de Oliveira.

**Litisconsorte:** Diretório Regional do PDT.

**Litisconsorte:** Diretório Regional do PL.

**Litisconsorte:** Diretório Regional do PPS.

**Litisconsorte:** Diretório Regional do PRONA.

**Litisconsorte:** Diretório Regional do PSDC.

ACÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO.  
ABUSO DE PODER. ELEIÇÕES DE 1998. GOVERNADOR  
E VICE-GOVERNADOR.

Fatos que, em seu conjunto, configuram o abuso de poder econômico e político com potencialidade para influir no resultado das eleições.

RECURSO ORDINÁRIO provido para:

(1) cassar os mandatos do governador e do vice-governador (art. 14, § 10, da CF);

(2) declarar a inelegibilidade do governador para as eleições que se realizarem nos três anos seguintes ao pleito (LC nº 64/90, art. 1º, l, d e h).

Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao recurso, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 6 de novembro de 2001.

  
Ministro NELSON JOBIM, presidente e relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 26/8/01 p. 146

*OK*

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 19.432  
(23.8.01)

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 19.432 - CLASSE 22ª - GOIÁS  
(103ª Zona - Araçu).**

**Relator:** Ministro Fernando Neves.

**Redator designado:** Ministro Sepúlveda Pertence.

**Recorrente:** Sebastião Costa Filho.

**Advogado:** Dr. Enir Braga e outros.

**Recorrida:** Procuradoria Regional Eleitoral/GO.

I. Inelegibilidade: sua decretação, com base no art. 22, XIV, da LC 64/90, pode alcançar quem, embora não sendo candidato, haja cooperado na prática do abuso a que deu causa.

II. Recurso especial: descabimento para simples reexame de questões de fato (STF, Súmula 279), entre as quais é de incluir-se a de saber – para os fins da decretação da inelegibilidade cominada no art. 22, XIV, LC 64/90 – se a utilização indevida de meios de comunicação social para a promoção de determinada candidatura teve, ou não, potencial de influir na normalidade do pleito.

Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em não conhecer do recurso, vencidos os Ministros Relator e Costa Porto, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 23 de agosto de 2001.

*Nelson Jobim*  
Ministro NELSON JOBIM, presidente

*Sepúlveda Pertence*  
Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, redator designado

*Fernando Neves*  
Ministro FERNANDO NEVES, relator vencido

*Costa Porto*  
Ministro COSTA PORTO, vencido



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA

de 12/04/02 P.187

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 19.568  
(12.3.02)

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL  
Nº 19.568 - CLASSE 22ª - MATO GROSSO DO SUL (27ª Zona -  
Ivinhema).**

**Relator:** Ministro Fernando Neves.

**Agravante:** José Antônio Pereira Cardoso e outra.

**Advogado:** Drs. Eduardo Ferrão, Oscar L. de Moraes, Arthur Pereira de  
Castilho Neto, Marcus F. M. Caldeira, Ottomar Zilles, Gustavo  
Souto, Paulo Baeta Neves, Renato Lôbo Guimarães, Leandro  
Bemfica Rodrigues, Marcos Vinícius Barros Ottoni e outros.

Recurso contra a diplomação – Inciso IV do art. 262  
do Código Eleitoral – Abuso do poder econômico –  
Investigação judicial – Procedência – Manutenção  
da sentença – Trânsito em julgado – Ausência.

1. Não é necessário que a decisão proferida em  
investigação judicial tenha transitado em julgado  
para embasar recurso contra a diplomação fundado  
no inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral.

2. O recurso contra a diplomação pode vir  
instruído com prova pré-constituída, entendendo-se  
que essa é a já formada em outros autos, sem que  
haja obrigatoriedade de ter havido sobre ela  
pronunciamento judicial, ou trânsito em julgado.

3. A declaração de inelegibilidade com trânsito em  
julgado somente será imprescindível no caso de o  
recurso contra a diplomação vir fundado no inciso I  
do mencionado art. 262 do Código Eleitoral, que  
cuida de inelegibilidade.

Agravo regimental a que se negou provimento.

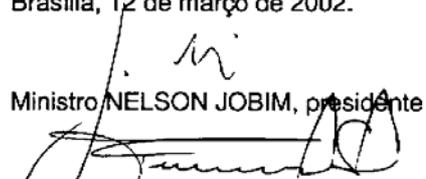
Vistos, etc.,

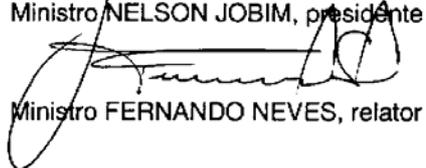
Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por

unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 12 de março de 2002.

  
Ministro NELSON JOBIM, presidente

  
Ministro FERNANDO NEVES, relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA

de 9/8/02 p. 203

*[Assinatura]*

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 19.557  
(21.3.02)

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 19.557 - CLASSE 22ª - SÃO PAULO (Tarabá - 261ª Zona - Pirapozinho).

**Relator:** Ministro Fernando Neves.

**Recorrente:** Waldemar Calvo.

**Advogado:** Dr. Admar Gonzaga Neto e outros.

**Recorrido:** Narciso Micaelson Santos Araujo.

**Advogado:** Dr. José Ricardo Narciso de Souza e outro.

Investigação judicial – Inelegibilidade do candidato a prefeito – Vice-prefeito – Litisconsórcio passivo necessário – Não-caracterização – Citação do vice-prefeito – Ausência – Relação de subordinação – Nulidade – Inexistência.

1. A situação jurídica do prefeito é subordinante em relação a seu vice, não configurando litisconsórcio passivo necessário.

Reexame de matéria fática – Impossibilidade.

Recurso não conhecido.

Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não conhecer do recurso, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 21 de março de 2002.

*[Assinatura]*  
Ministro NELSON JOBIM, presidente

*[Assinatura]*  
Ministro FERNANDO NEVES, relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 17/5/02 p. 146

*[Assinatura]*

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO N° 3.066  
(4.4.02)

AGRAVO DE INSTRUMENTO N° 3.066 - CLASSE 2ª - MATO GROSSO DO SUL (32ª Zona - Ribas do Rio Pardo).

**Relator:** Ministro Sepúlveda Pertence.

**Agravante:** José Domingues Ramos.

**Advogados:** Drs. Eduardo A. L. Ferrão, Oscar Luís de Moraes, Edson Martins e outros.

**Agravado:** João Niero Friosi.

**Advogado:** Dr. Henrique Neves da Silva e outros.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER ECONÔMICO E DE AUTORIDADE. AGRAVO A QUE SE DÁ PROVIMENTO PARA IMEDIATO JULGAMENTO DO ESPECIAL.

- I. Não há violação dos arts. 275 do C. Eleitoral, 515 e 535 do C. Pr. Civil, se o acórdão proferido nos embargos de declaração enfrentou todos os pontos apontados como omissos.
- II. Os limites do pedido são demarcados pela *ratio petendi* substancial, vale dizer, segundo os fatos imputados à parte passiva, e não pela errônea capitulação legal que deles se faça. Alegação de julgamento *extra-petita* rejeitada.
- III. O candidato também é parte legítima para representar à Justiça Eleitoral (LC 64/90, art. 22, *caput*).
- IV. Desnecessidade, em ação de impugnação de mandato eletivo, de citação do vice-prefeito como litisconsorte necessário (Precedentes: TSE, Ac. 15.597, de 20.6.00, Vidigal; TSE, Desp. 19.342, de 10.5.01, Jobim).
- V. Direito à ampla defesa assegurado a partir do ingresso do vice-prefeito na lide como assistente.
- VI. Impossível, em sede de recurso especial, o revolvimento de matéria de fato (Súmula 279/STF).
- VII. Dissídio jurisprudencial não demonstrado.
- VIII. Recurso especial não conhecido.

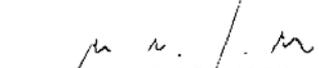
Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao agravo de instrumento e, passando, de

imediate, ao julgamento do recurso especial, dele não conhecer, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 4 de abril de 2002.

  
Ministro NELSON JOBIM, presidente

  
Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA

de 16/05/02 - p. 134

*J*

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 3.255  
(7.5.02)

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 3.255 - CLASSE 2ª - MINAS GERAIS  
(179ª Zona - Monte Alegre de Minas).**

**Relator:** Ministro Fernando Neves.

**Agravante:** Florivan Carvalho Vilela.

**Advogado:** Dr. Arnaldo Silva Júnior e outros.

**Agravada:** Comissão Provisória Municipal do PPB.

**Advogado:** Dr. Wesley Parreira de Oliveira e outro.

Investigação judicial – Captação ilegal de votos –  
Art. 41-A da Lei nº 9.504/97 – Abuso de poder  
econômico – Art. 22 da LC nº 64/90 – Cassação do  
registro – Declaração de inelegibilidade.  
Depoimento do representado – Ausência – Nulidade –  
Inexistência.

Reexame de provas – Impossibilidade.

Agravo a que se negou provimento.

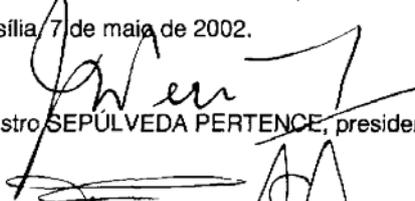
1. Na investigação judicial a falta de oitiva do  
representado não é causa de nulidade.

Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por  
unanimidade, em negar provimento ao agravo de instrumento, nos termos  
das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 7 de maio de 2002.

  
Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, presidente em exercício

  
Ministro FERNANDO NEVES, relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
de 9/8/02 p. 206

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 19.692  
(27.6.02)

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 19.692 - CLASSE 22ª - SERGIPE  
(6ª Zona - Estância).

**Relator:** Ministro Fernando Neves.

**Recorrente:** José Nelson de Araújo Santos.

**Advogado:** Dr. Clóvis Barbosa de Melo e outros.

**Recorrida:** Procuradoria Regional Eleitoral de Sergipe.

1. Recurso especial – Abuso de poder econômico e de autoridade – Doação de remédios adquiridos com recursos públicos e utilização de agentes comunitários de saúde e de veículo da Prefeitura em campanha política – Art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90. Reexame de matéria fática – Súmulas nºs 7 do STJ e 279 do STF – Inelegibilidade – Termo inicial – Data da eleição em que se verificou o abuso. Precedentes.
2. Recurso provido em parte.

Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em conhecer do recurso e dar-lhe parcial provimento, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.  
Brasília, 27 de junho de 2002.

Ministra ELLEN GRACIE, presidente em exercício

Ministro FERNANDO NEVES, relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA

de 14/11/02 - p. 141

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 19.410

(6.8.2002)

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 19.410 - CLASSE 22ª - ESPÍRITO SANTO (Marataizes - 22ª Zona - Itapemirim).**

**Relator:** Ministro Barros Monteiro.

**Agravante:** Antônio Bitencourt e outros.

**Advogado:** Dr. Marcos César Nunes de Mendonça e outro.

**Agravante:** Procuradoria-Geral Eleitoral.

**Agravado:** Ananias Francisco Vieira.

**Advogado:** Dr. Enir Braga e outros.

**Agravado:** Nilson da Silva.

**Advogado:** Dr. Robson Fortes Bortolini.

INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. AQUISIÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DE TRATOR PARA REBOQUE DE BARCOS DE PESCA. PROPÓSITO ELEITORAL. POTENCIALIDADE. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA.

1. Na espécie, intimado pessoalmente o Ministério Público Eleitoral em 4.2.2002, é de ser considerado intempestivo o regimental interposto em 20.3.2002, quando já transcorrido o tríduo legal a que se refere o art. 36, § 8º, do RITSE.

2. Impossibilidade de reexame do conjunto probatório em recurso especial (enunciados das Súmulas ns. 279-STF e 7-STJ).

3. Agravo do MPE não conhecido e agravo de Antônio Bitencourt, Paulo Roberto Brasil de Sá Viana e do PTdoB, de Marataizes-ES, desprovido.

Vistos, etc.,

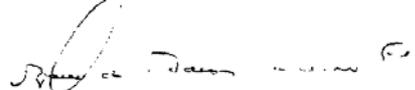
Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não conhecer do agravo regimental interposto pelo Ministério Público e negar provimento ao agravo regimental de Antônio

Bitencourt e outros, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 6 de agosto de 2002.

  
Ministro NELSON JOBIM, presidente

  
Ministro BARROS MONTEIRO, relator



PUBLICADO NO DIÁRIO DA JUSTIÇA  
DE 27/6/03 - FLS. 125.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO Nº 21.195

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 21.195 - CLASSE 22ª - RONDÔNIA  
(Porto Velho).

**Relator:** Ministro Fernando Neves.

**Recorrente:** Ronilton Rodrigues Reis.

**Advogado:** Dr. Orestes Muniz Filho e outros.

Recurso especial. Prestação de contas. Campanha eleitoral. Rejeição. Inúmeras irregularidades. Reexame de prova. Recurso não conhecido.

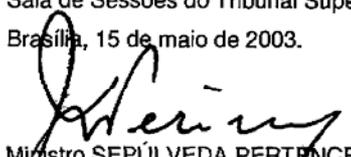
- A arrecadação de recursos antes da abertura da conta bancária e do registro do Comitê Financeiro, nos termos do art. 2º da Res./TSE nº 20.987 constitui irregularidade insanável, impondo, em princípio, a rejeição das contas.

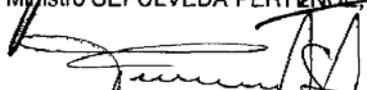
Vistos, etc.,

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em não conhecer do recurso, nos termos das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 15 de maio de 2003.

  
Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, presidente

  
Ministro FERNANDO NEVES, relator

