

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
ISC**

**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CEFOR**

**CLÁUDIO ANDRÉ ABREU COSTA**

**FINANCIAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS:  
Uma Análise Crítica**

**BRASÍLIA  
2007**

**CLÁUDIO ANDRÉ ABREU COSTA**

**FINANCIAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS E CAMPANHAS ELEITORAIS:  
uma análise crítica**

Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Orientador: MSc Marcelo Moraes Rodrigues

**Brasília**

**2007**

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Costa, Cláudio André Abreu

Financiamento e prestação de contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais: uma análise crítica / Cláudio André Abreu Costa. Brasília : s.ed. 2007.

79 f.

Orientador: Marcelo Moraes Rodrigues.

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União e Câmara dos Deputados, 2007.

1. Direito Eleitoral. 2. Partidos Políticos. 3. Campanhas Eleitorais. 4. Prestação de Contas. 5. Monografia. I. Brasil. Tribunal de Contas da União. II. Financiamento e prestação de contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

**FINANCIAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS E CAMPANHAS ELEITORAIS:  
uma análise crítica**

**Monografia – Curso de Especialização em Orçamento  
Público do Tribunal de Contas da União e da Câmara dos  
Deputados – 2º Semestre de 2007.**

**Aluno: Cláudio André Abreu Costa.**

**Banca Examinadora:**

---

**Marcelo Moraes Rodrigues, MSc**

---

**Marcelo Eira**

**Brasília, julho de 2007.**

*A minha mãe, Maria Lília Abreu Costa, por seu constante incentivo.*

*Agradeço a Marcelo Rodrigues pelo seu apoio e sugestões.*

## **RESUMO**

Este trabalho consiste na descrição e análise das normas e dos procedimentos aplicados ao financiamento e prestação de contas dos Partidos Políticos e das campanhas eleitorais. O Estado Democrático de Direito exige, para seu funcionamento, a existência de Partidos Políticos plurais e autônomos, assim como a realização de eleições periódicas. A forma com que são financiados os Partidos Políticos e as campanhas eleitorais é tema que influencia diretamente na representação política do Estado. Ao analisar essa questão, são evidenciados os pontos fortes e fracos, com a apresentação da doutrina. Aborda-se de questões de relevo como as fontes de recursos vedadas ao financiamento partidário e eleitoral e as dívidas e sobras de campanha. Por fim, sugere-se propostas para melhorar os procedimentos de prestação de contas partidárias e eleitorais.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Direito Eleitoral. Justiça Eleitoral. Prestação de Contas. Partido Político. Financiamento de Campanha. Financiamento Eleitoral. Financiamento Partidário. Fundo Partidário. Contas Eleitorais. Contas Partidárias. Campanha Eleitoral. Gastos Eleitorais. Gastos Partidários. Comitês Financeiros. Candidatura Nata. Dívidas de Campanha. Sobras de Campanha. Tomada de Contas Especial.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
Bacen	Banco Central do Brasil
CAND	Sistema de Registro de Candidaturas
CE	Código Eleitoral
CF	Constituição Federal da República
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
IN	Instrução Normativa
LOMPU	Lei Orgânica do Ministério Público da União
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
RCD	Recurso Contra a Diplomação
SPCE	Sistema de Prestação de Contas Eleitorais
SPCP	Sistema de Prestação de Contas Partidárias
SRF	Secretaria da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade da Federação
UFIR	Unidade Fiscal de Referência

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. ORGANIZAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA</b> .....	<b>3</b>
1.1. COMPOSIÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL.....	3
1.2. COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS DA JUSTIÇA ELEITORAL.....	5
1.3. POLÍCIA JUDICIÁRIA ELEITORAL.....	7
1.4. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL.....	7
<b>2. PARTIDO POLÍTICO</b> .....	<b>10</b>
2.1. DEMOCRACIA E OS PARTIDOS POLÍTICOS.....	10
2.2. DIREITO DE SUFRÁGIO.....	13
2.3. DEFINIÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO.....	14
2.4. CLASSIFICAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	16
2.5. SISTEMA PARTIDÁRIO E SISTEMA ELEITORAL.....	17
2.6. NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	20
2.7. SISTEMAS DE CONTROLES DOS PARTIDOS BRASILEIROS.....	20
2.8. PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL.....	21
2.9. FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	22
2.9.1. Arrecadação dos Recursos.....	23
2.9.2. Aplicação dos Recursos.....	26
2.10. PRESTAÇÃO DAS CONTAS PARTIDÁRIAS.....	27
2.11. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.....	29
<b>3. CAMPANHAS ELEITORAIS</b> .....	<b>30</b>
3.1. ETAPAS DA CAMPANHA ELEITORAL.....	30
3.1.1. Alistamento Eleitoral.....	31
3.1.2. Convenções Partidárias.....	32
3.1.3. Candidatura Nata.....	34
3.1.4. Registro da Candidatura.....	37
3.1.5. Diplomação.....	38
3.2. FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS.....	39
3.2.1. Comitês Financeiros.....	39
3.2.2. Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.....	41
3.2.3. Contas Bancárias.....	41
3.2.4. Arrecadação e Aplicação de Recursos.....	43
3.2.5. Sobras de Campanhas.....	56
3.2.6. Dívidas de Campanhas.....	58
3.3. PRESTAÇÃO DAS CONTAS DE CAMPANHAS ELEITORAIS.....	60
3.3.1. Evolução da Prestação de Contas Eleitoral.....	60
3.3.2. Disciplina da Prestação de Contas Eleitoral.....	61
3.3.3. Sistemas de Prestação de Contas.....	64
3.3.4. Prestação de Contas Parcial.....	65
<b>4. ANÁLISE DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS</b> .....	<b>67</b>
4.1. AS PUNIÇÕES DE IRREGULARIDADES NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS SÃO EFICIENTES?.....	67
4.2. COMO É POSSÍVEL MELHORAR A TRANSPARÊNCIA NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS ELEITORAIS?.....	71
4.3. COMO FACILITAR AS ANÁLISES DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PARTIDÁRIAS E ELEITORAIS?.....	72
4.4. É NECESSÁRIA A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL?.....	73
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>78</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o funcionamento e as normas que regem o processo de financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais e as respectivas prestações de contas ao órgão competente. Buscou-se destacar as principais questões sobre o tema expondo os procedimentos de forma descritiva e promovendo análise crítica sobre os dispositivos, sempre que possível, com a opinião de autores renomados.

A forma de financiamento e as exigências nas prestações de contas partidárias e eleitorais são fatores basilares para garantir o sucesso do funcionamento de Estado Democrático de Direito. São capazes de definir o rumo da Política de um País, desequilibrando o jogo de forças a favor deste ou daquele partido ou candidato.

Inicialmente, no capítulo 1, tratou-se da organização eleitoral brasileira, apresentando a estrutura e as principais competências da Justiça Eleitoral, da Polícia Judiciária Eleitoral e do Ministério Público Eleitoral.

No capítulo 2, abordou-se os Partidos Políticos. Destacou-se que a existência de uma pluralidade de Partidos Políticos é um dos requisitos necessários para a existência de uma Democracia. Ressaltaram-se, ainda, as múltiplas definições de Partido Político ao longo da história e seus pontos em comum, assim como as suas principais classificações. Foram abordados os sistemas eleitorais e suas influências sobre os sistemas partidários, conforme o estabelecido pelas Leis de Duverger. Ademais, tratou-se do sistema de controle quantitativo e qualitativo dos Partidos Políticos no Brasil.

Ainda no capítulo 2, destacou-se a legislação brasileira aplicável aos Partidos Políticos. Analisaram-se as formas de financiamento dos partidos e das eleições de seus candidatos. Comentou-se sobre os recursos públicos disponibilizados aos Partidos Políticos pelo Fundo Partidário, mostrando sua evolução ao longo dos anos. As normas e restrições aplicáveis aos gastos eleitorais e as prestações de contas Partidárias foram tema do capítulo, tendo em vista a legislação em vigor. Descreveu-se, finalmente, a instauração de Tomadas de Contas Eleitorais, no caso dos recursos do Fundo Partidário, questão que foi criticada no último tópico do trabalho.

No capítulo 3, tratou-se das Campanhas Eleitorais. Abordou-se as principais etapas das campanhas eleitorais, desde o alistamento eleitoral, até a diplomação dos eleitos, assim como a questão da candidatura nata, ou candidatura biônica, prevista inclusive na atual Lei das Eleições, mas que o Supremo Tribunal Eleitoral considerou apropriadamente inconstitucional. Nesse capítulo, discutiu-se, também, o financiamento das campanhas eleitorais, abordando a forma e quem pode arrecadar e gastar recursos, a necessidade de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica e de abertura de contas bancárias específicas e exclusivas, as fontes de recursos vedadas para o financiamento das campanhas eleitorais e as normas aplicáveis às sobras de campanhas e as dívidas de campanha. Inclusive tratando da alteração de entendimento por parte do Tribunal Superior Eleitoral, ao analisar as Contas da Campanha de 2006 do Candidato Luiz Inácio Lula da Silva, quanto a impossibilidade de que o Partido Político pudesse assumir dívidas de campanha. Ademais, abordou-se a prestação de contas de campanhas eleitorais, analisando a adoção dos processos de prestação de contas em diversos países ocidentais, a disciplina que rege o procedimento no Brasil, o sistema eletrônico de análise de contas, bem como da Prestação de Contas Partidárias.

Por fim, no capítulo 4, destacaram-se importantes questões sobre a Prestação de Contas Eleitorais e Partidárias. Questionou-se a eficiência das punições previstas nas prestações de contas de Partidos e Eleitorais. Sugeriram-se formas de melhorar a transparência e a fiscalização social das contas eleitorais. Recomendou-se forma de facilitar a análise das Prestações de Contas Partidárias e Eleitorais por parte da unidade técnica. E, finalmente, criticou-se a necessidade de instauração de Tomada de Contas Eleitorais relacionada aos recursos públicos decorrentes do Fundo Partidário.

## 1. ORGANIZAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA

A organização eleitoral brasileira, do ponto de vista de órgãos da Administração Direta, envolve a Justiça Eleitoral, a Polícia Judiciária Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral.

### 1.1. Composição da Justiça Eleitoral

No tocante à Justiça Eleitoral, a Constituição Federal de 1988 estabelece que os órgãos da Justiça Eleitoral são o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, os Tribunais Regionais Eleitorais – TREs, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais.

O órgão máximo da jurisdição eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral, segundo art. 119 da Carta Magna, compõe-se, no mínimo, de sete membros, sendo três provenientes do Supremo Tribunal Federal, dois do Superior Tribunal de Justiça e dois advogados de notório saber jurídico indicado pelo Presidente da República.

Os Tribunais Regionais Eleitorais possuem jurisdição estadual, sendo compostos de sete membros, sendo dois desembargadores do Tribunal de Justiça, dois juízes de direito estaduais, um juiz do Tribunal Regional Federal, e dois advogados de notório saber jurídico indicados pelo Presidente da República.<sup>1</sup>

Cumprе ressaltar que a composição do TSE, prescrita pela constituição, é de no mínimo sete membros. A Carta Magna, no art. 121, estabelece que lei complementar regulará a organização dos tribunais eleitorais, podendo portanto aumentar o número de membros do TSE. Essa lei complementar, conforme previsto no art. 96, II, *b* da CF, é de competência privativa do TSE. Destaca-se, ainda, que é possível aumentar a composição dos Tribunais Regionais Eleitorais por meio de lei complementar de iniciativa privativa do TSE<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Constituição Federal, art. 120.

<sup>2</sup> Constituição Federal, art. 96, II, a

Os Juízes Eleitorais, que presidem as Zonas Eleitorais, são designados pelo TRE dentre magistrados da Justiça Estadual. As Zonas Eleitorais funcionam como órgãos singulares de primeira instância da Justiça Eleitoral, sendo a menor fração territorial com jurisdição dentro de uma circunscrição judiciária eleitoral. As Zonas Eleitorais, em regra, coincidem com as comarcas da Justiça Comum, estas, por sua vez, tendem a coincidir com os municípios. Entretanto, há Zonas Eleitorais com jurisdição sobre mais de um município, e municípios com mais de uma Zona Eleitoral. A função eleitoral cabe ao juiz de Direito em efetivo exercício na respectiva comarca. No caso da Zona Eleitoral abranger mais de uma comarca, cabe ao TRE designar a qual incumbe o serviço eleitoral. Os Juízes Eleitorais acumulam as funções eleitorais com as funções de Juízes de Direito. Sobre esse acúmulo de funções e condições de trabalho dos Juízes Eleitorais, Joel J. Cândido faz a seguinte crítica:

Os Juízes Eleitorais exercem essas funções, atualmente, de modo cumulativo com a jurisdição comum, o que, se em ano sem eleição não oferece maiores dificuldades ou percalços, em ano eleitoral é realidade incompatível com a seriedade e relevância da judicatura e que há tempo não deveria mais existir. O elenco de competência e atribuições do Juiz Eleitoral e do dever legal de despachar diariamente na sede da Zona que jurisdiciona (CE, art. 34) são indicativos seguros de que um mínimo período de dedicação exclusiva deve fazer parte de sua vida profissional, circunstância a ser indispensavelmente considerada pelo Tribunal que o designar. A não ser com medidas iguais a essa e outras, o que se poderá esperar da Justiça Eleitoral de País que não ensina Direito Eleitoral nas faculdades; conta com juízes apenas episodicamente; só dispõe, na doutrina, de um punhado de autores; não proporciona acesso a sua jurisprudência eleitoral; edita, anualmente, grande número de textos de leis e resoluções específicas e prevê, constitucionalmente, eleições quase em anos sucessivos. (Cândido, 2006, p. 56)

Na lição de Barros (2007, p. 55), “*as Juntas Eleitorais são órgãos colegiados de primeira instância da Justiça Eleitoral*”. As juntas eleitorais são compostas de um juiz de Direito, que será o presidente, e de dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade indicados pelo presidente desta, aprovados pelo TRE e nomeados sessenta dias antes da eleição. As Zonas Eleitorais podem ser organizadas em várias Juntas Eleitorais.<sup>3</sup>

Com a adoção da urna eletrônica, perdeu-se o sentido da existência das Juntas Eleitorais. Sobre esse tema, frise-se a opinião de Joel J. Cândido:

Extinção das Juntas Eleitorais – Como o advento do sistema eletrônico de dados em todos os serviços da Justiça Eleitoral, e, especialmente, com a adoção do “voto eletrônico”, as Juntas Eleitorais não têm mais sentido. A nosso sentir, podem ser imediatamente extintas, retirada sua previsão dos arts. 118, IV e 121, da Constituição Federal. A competência a elas hoje prevista deverá passar, *mutatis mutantis*, para os Juízes Eleitorais. Nenhum prejuízo haverá, com isso, à Justiça Eleitoral.

---

<sup>3</sup> Código Eleitoral, art. 36.

Vale dizer, terminou o ciclo histórico das Juntas Eleitorais, sem se deixar de reconhecer o mérito do trabalho desses órgãos da Justiça Eleitoral no curso desses longos anos. (Cândido, 2006, p. 57)

Sugere o autor que, enquanto não alterado a Constituição da República, o TSE poderia disciplinar as eleições de forma a antecipar a extinção das Juntas Eleitorais reduzindo os custos da campanha eleitoral, sem prejuízo de segurança.<sup>4</sup>

Barros (2007, p. 39) leciona que o princípio da periodicidade da investidura das funções eleitorais rege os órgãos da Justiça eleitoral. Assim, os magistrados ou promotores não estão investidos permanentemente nas funções eleitorais. Os juízes dos tribunais eleitorais servem por, no mínimo, dois anos e nunca por mais de dois biênios consecutivos.<sup>5</sup>

O Juiz Eleitoral é o juiz de Direito que responde pela titularidade da comarca sede da Zona Eleitoral, que por empréstimo, exerce as funções eleitorais. Caso o juiz de Direito estiver de férias ou de licença, ou, ainda, seja promovido para outra comarca, deixa de exercer a função eleitoral, demonstrando a temporalidade de seu exercício.

## **1.2. Competência dos Órgãos da Justiça Eleitoral**

Segundo o art. 121 da Constituição Federal, cabe a lei complementar dispor sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. O Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 14.07.1965, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 acerca desses assuntos como lei complementar.

Assim, o Código Eleitoral define as competências do Tribunal Superior Eleitoral nos arts. 22 e 23; as competências dos Tribunais Regionais Eleitorais nos artigos 29 e 30; as competências dos Juízes Eleitorais no art. 35; e as competências das Juntas Eleitorais no art. 40.

Ressalte-se, no tocante as decisões do TSE, que a Constituição Federal em seu artigo 121, § 3º estabelece que *“são irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas-corpus ou mandado de segurança”*.

---

<sup>4</sup> Cândido, 2006, p. 57.

<sup>5</sup> Constituição Federal de 1988, art. 121, § 2º.

A Justiça Eleitoral está organizada em níveis hierárquicos. No âmbito municipal, a função jurisdicional compete aos Juízes Eleitorais e, no tocante a apuração das eleições na zona eleitoral, a competência cabe às Juntas Eleitorais. No âmbito estadual e distrital, a competência jurisdicional compete aos Tribunais Eleitorais. Finalmente, no âmbito nacional, a competência cabe ao Tribunal Superior Eleitoral.<sup>6</sup>

Pinto Ferreira (*apud* Barros, 2007, p. 15) enumera resumidamente os procedimentos eleitorais a cargo de cada instância da Justiça Eleitoral, *verbis*:

**Na instância inferior (perante os juízes), ocorrem:** inscrição de eleitor; segunda via de título eleitoral; transferência de eleitor; exclusão de eleitor; registro de membros das convenções municipais e procedimentos da sua realização; registro de candidatos eletivos municipais e procedimentos da sua realização; registro de candidatos eletivos municipais e respectivas impugnações de eleições; *habeas corpus*; mandado de segurança; exceção de suspeição; representação; reclamação; infrações penais; impugnações; recursos.

**Na segunda instância (isto é, perante os TREs), temos:** registro dos diretórios regionais e municipais dos partidos, com as respectivas comissões executivas; registro de candidatos a cargos eletivos estaduais e federais; apuração e eleições; *habeas corpus*; mandado de segurança; exceção de suspeição; consulta; representação; reclamação; conflito de jurisdição; crimes eleitorais dos juízes eleitorais; recursos eleitorais, apuração de eleições municipais e também os julgamentos de crimes eleitorais dos acusados que não têm foro privilegiado.

**No STF e TSE, teremos:** registro de partidos políticos; cancelamento de registro de partido político; registro de diretórios nacionais dos partidos e respectivas comissões executivas nacionais; declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato; *habeas corpus*; mandado de segurança; conflito de jurisdição; crimes de sua competência originária; consultas; representações; intruções; exceção de suspeição; recursos eleitorais.

Conforme ensina Castro (2004), a Justiça Eleitoral possui a função jurisdicional, que consiste em dirimir conflitos quando provocada. Além dessa função jurisdicional típica, compete à Justiça Eleitoral a função administrativa. Essa função se manifesta, por exemplo, na administração do processo eleitoral. Não há atuação similar nos demais órgãos da justiça. Os Juízes Eleitorais também exercem poder de polícia que consiste na faculdade de limitar o exercício de direitos individuais em prol do bem comum, adotando as providências que forem necessárias para impedir ou fazer cessar as práticas que atentem contra a normalidade das eleições, independentemente se forem eleições municipais, estaduais ou federais.

Além das funções jurisdicional e administrativa, competem à Justiça Eleitoral as funções consultiva e normativa. Quanto à função consultiva, Tito Costa informa que apenas o TSE e os TREs possuem tal competência, não cabendo, portanto, aos Juízes Eleitorais responderem a consultas.

---

<sup>6</sup> Schlickmann, 2006, p. 28.

### **1.3. Polícia Judiciária Eleitoral**

A Polícia Judiciária competente para proceder a investigações de ordem eleitoral, em princípio, é a Polícia Federal. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 144, § 1º determina que compete à Polícia Federal exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

Apesar disso, a jurisprudência da Justiça Eleitoral é no sentido de ser caso de atribuição concorrente entre a Polícia Federal e a Polícia Civil Estadual a instauração de inquéritos policiais em se tratando de questões eleitorais nos municípios em que não exista delegacia da Polícia Federal. A função de polícia judiciária, que é de competência exclusiva da Polícia Federal, não se confunde com a atribuição de investigar infrações penais, aquela é mais ampla que esta. Assim, compete à Polícia Civil investigar infrações penais relacionadas à matéria eleitoral, apesar de não exercer o papel de Polícia Judiciária Eleitoral. Esse fato não fere ao princípio da exclusividade da Polícia Federal.<sup>7</sup>

A Polícia Judiciária Eleitoral se responsabiliza pela abertura de inquérito policial, enquanto que cabe ao órgão competente do Ministério Público Eleitoral a propositura ou não da ação penal eleitoral.<sup>8</sup>

### **1.4. Ministério público eleitoral**

A Constituição Federal de 1988 não incluiu de forma expressa o Ministério Público Eleitoral, quando enumerou as espécies de Ministério Público em seu art. 128. Como leciona Cândido (2006), “*a atividade eleitoral do Ministério Público é uma função do Ministério Público Federal, que é um dos integrantes do Ministério Público da União*”. Saliente-se que é exclusiva do Ministério Público Federal a atividade de atuar junto à Justiça Eleitoral.

A organização e competências do Ministério Público junto à Justiça Eleitoral encontram-se estabelecida na Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei Complementar nº 75, de 20.05.1993, no Título I, Capítulo I, Seção X, denominada “Das

---

<sup>7</sup> Cândido, 2006, p.359 e 360.

<sup>8</sup> Santana e Guimarães, 2006, p. 107.

Funções do Ministério Público Federal”. Cabe ao Ministério Público Eleitoral atuar junto à Justiça Eleitoral em todas as fases e instâncias do processo eleitoral.

No âmbito do Tribunal do Superior Eleitoral, atua como Procurador-Geral Eleitoral o Procurador-Geral da República. O Vice-Procurador-Geral Eleitoral é designado, dentre os Subprocuradores-Gerais da República, pelo Procurador-Geral da República. No caso de impedimentos do Procurador-Geral, o Vice-Procurador o substituirá e, em caso de vacância, exercerá o cargo até que o Procurador-Geral seja substituído. O Procurador-Geral pode designar outros membros do Ministério Público Federal para oficiarem junto ao TSE.

Nos Estados e no Distrito Federal, atuam junto ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral o Procurador Regional Eleitoral e o seu substituto, que são designado pelo Procurador-Geral Eleitoral, dentre Procuradores Regionais da República, com mandato de dois anos permitida a recondução por outro biênio. O Procurador-Geral Eleitoral pode ainda designar outros membros do Ministério Público Federal para officiar junto ao respectivo TRE, sob coordenação do Procurador Regional.

O Procurador-Geral Eleitoral, cujo titular coincide com o Procurador-Geral da República, tem a competência de exercer as funções do Ministério Público nas causas de competência do Tribunal Superior Eleitoral. O Procurador-Geral Eleitoral designa o Procurador Regional Eleitoral em cada Estado e no Distrito Federal, bem como o seu substituto dentre os Procuradores Regionais da República. O Promotor Eleitoral, membro do Ministério Público Estadual, exerce as funções eleitorais junto aos Juízes Eleitorais de cada Zona Eleitoral.

O Promotor Eleitoral atua junto aos Juízes e Juntas Eleitorais, efetuando as funções eleitorais do Ministério Público Federal. Conforme estabelecido pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP, Lei nº 8.625, de 12.02.1993, art. 10, IX, “h”, compete ao Procurador-Geral de Justiça designar membros do Ministério Público para oficiarem perante a Justiça Eleitoral de primeira instância. Esse comando legal é decorrente do princípio da designação específica, que estabelece que deve ser integral e imediatamente cumprido a designação, de forma a garantir que sempre em todas as zonas eleitorais, haja Promotor Eleitoral e seu substituto designados.

Convém destacar que a parte final desse inciso “h”, que informava caber ao Procurador-Geral de Justiça designar membros do Ministério Público Estadual para atuar

junto ao Procurador-Regional Eleitoral, encontra-se revogada. Pois a Lei Orgânica do Ministério Público da União – LOMPU, Lei Complementar nº 75, de 1993, estabeleceu que quem oficia junto aos Tribunais Regionais Eleitorais são apenas membros dos Ministério Público Federal.

O art. 73, § 1º, da LONMP, estabelece que, no caso de não haver designação, o Promotor Eleitoral, apenas para fins de serviços eleitorais, será o membro do Ministério Público local que officie perante o Juízo incumbido desses serviços. Esse comando corresponde ao princípio da designação residual, que é usado no caso de não ser designado Promotor Eleitoral pelo Procurador-Geral de Justiça.

## 2. PARTIDO POLÍTICO

A existência do Estado Democrático de Direito depende da existência de Partidos Políticos que viabilizam a participação popular da sociedade na administração do Estado. É por intermédio deles que se materializa a representação popular, ao permitir que as ideologias contidas na sociedade se manifestem de forma plena, representando o pensamento das majorias e das minorias dos grupos sociais. Dessa forma, a legislação que regula o funcionamento partidário possui grande influência na condução política, econômica e social do governo. Essa legislação pode conduzir a um sistema bipartidário ou multipartidário. Além disso, as regras que determinam como será financiado os Partidos terão influência sobre o surgimento de lideranças sociais.

### 2.1. Democracia e os Partidos políticos

Silva (2005) ensina que a democracia é conceito mais abrangente do que o Estado de Direito, surgido no Estado Liberal. Com a superação do liberalismo, evoluiu-se para o conceito de Estado Social de Direito, nem sempre com conotação democrática. Por fim, atinge-se o Estado Democrático de Direito adotado expressamente, por exemplo, na constituição brasileira, portuguesa e espanhola.

O Estado de Direito era conceito tipicamente liberal que possuía as características de submissão ao império da lei, divisão de poderes e garantia dos direitos individuais. Tais premissas continuam válidas para o Estado de Direito contemporâneo. Entretanto, o conceito de Estado de Direito se aplica situações tão diversas como o Estado de Direito feudal, o burguês, o nacionalb etc. Com o individualismo e o neutralismo do Estado Liberal provocando imensas injustiças, surgiu necessidade de o Estado converter-se em Estado Social de Direito. O adjetivo social refere-se à busca dos direitos sociais, o Estado passa a ter por finalidade a promoção do bem-estar social. No entanto, a palavra social é ambígua, sujeita a várias interpretações. A Alemanha nazista, a Itália facista, a Espanha franquista, Portugal salazarista, a Inglaterra de Churchill, e o Brasil, desde a Revolução de 30 foram Estados

Sociais. Assim, observa-se que o Estado Social se coaduna com regimes políticos antagônicos, como a democracia, o facismo e o nacional-socialismo. Para caracterizar melhor o regime político, as Constituições da República Federal da Alemanha e da Monarquia Espanhola passaram a se denominar Estado Social e Democrático de Direito. O Estado Democrático tem como premissa o princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva do povo na coisa pública. O Estado Democrático de Direito possui como princípios inerentes:

- a) o princípio da constitucionalidade, ou seja, o Estado é fundado na existência de uma Constituição rígida, emanada da vontade popular;
- b) o princípio democrático, que busca constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista e que garanta a eficácia dos direitos fundamentais;
- c) o sistema de direitos fundamentais, compreendendo os direitos individuais, coletivos, sociais e culturais;
- d) o princípio da justiça social;
- e) o princípio da igualdade;
- f) o princípio da divisão de poderes;
- g) o princípio da legalidade; e
- h) o princípio da segurança jurídica.

Observa-se a necessidade do Estado Democrático de Direito fundar-se no princípio da representação, decorrendo que o poder político deve ser exercido por meio dos representantes legais e legítimos da sociedade.

Maluf (2003) define democracia em sentido formal ou estrito e, também, em um sentido substancial ou amplo. A democracia, em sentido formal ou estrito, “*é um sistema de organização política em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo*”. No conceito, fazem parte os princípios da temporalidade e eletividade das funções governamentais e legislativas. Em sentido substancial ou amplo, a

democracia “*é um ambiente, uma ordem constitucional, que se baseia no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana*”.

O autor, ao reunir os conceitos formal e substancial de democracia, apresenta os requisitos do conceito de democracia:

A democracia é um sistema de organização política no qual: 1º) todo poder emana do povo, sendo exercido em seu nome e no seu interesse; 2º) as funções de mando são temporárias e eletivas; 3º) a ordem pública baseia-se em uma Constituição escrita, respeitado o princípio da tripartição do poder de Estado; 4º) **é admitido o sistema de pluralidade de partidos políticos, com a garantia de livre crítica**; 5º) os direitos fundamentais do homem são reconhecidos e declarados em ato constitucional, proporcionando o Estado os meios e as garantias tendentes a torná-los efetivos, 6º) o princípio da igualdade se realiza no plano jurídico, tendo em mira conciliar as desigualdades humanas, especialmente as de ordem econômica; 7º) é assegurada a supremacia da lei como expressão da soberania popular; 8º) os atos dos governantes são submetidos permanentemente aos princípios da responsabilidade e do consenso geral como condição de validade. (Maluf 2003, p. 283, grifou-se)

É intrínseca à democracia a necessidade de um sistema plural de partidos, sobre esse fato prossegue o autor ao prelecionar que:

No ponto sobre Democracia (conceito – *sentidos formal e substancial*), ficou demonstrado que **o sistema democrático representativo consiste, formal e substancialmente, numa organização estatal fundada na existência de partidos políticos, considerados como órgãos de coordenação e manifestação da vontade popular**, visto que todo poder emana do povo em seu nome será exercido. (Maluf, 2003, p. 311, grifou-se)

Maluf (2003) leciona, ainda, que as constituições republicanas brasileiras, como faz a atual Carta Política em seu art. 1º, V, declaram expressamente que o Estado Democrático de Direito possui como um de seus fundamentos o *pluralismo político*.

José Afonso da Silva classifica a democracia, quanto ao exercício do poder democrático, em três tipos de democracia. A democracia direta em que o povo exerce a tarefa de governar legislando, administrando e julgando, sendo, atualmente, inviável. A democracia indireta ou representativa, na qual o povo representa fonte primária do poder, no entanto, por não poder exercer diretamente a gestão dos negócios estatais, delega aos seus representantes a condução das funções governamentais, elegendo-os periodicamente. E, finalmente, a democracia semidireta, que nada mais é do que a democracia representativa aliada a institutos de intervenção direta do povo na gestão de governo.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Silva, 2005, p. 136.

Assim, os Partidos Políticos são os órgãos que representam as ideologias de uma sociedade e viabilizam a manifestação da soberania popular por meio da indicação dos candidatos para participar do pleito eleitoral, o que permitirá a sociedade escolher seus representantes pelo voto.

## 2.2. Direito de Sufrágio

O sufrágio, termo proveniente latim *suffragium* que significa aprovação, é um direito público subjetivo de natureza política que o cidadão possui de eleger e ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal. Esse direito decorre diretamente do princípio de que todo o poder emana do povo.<sup>10</sup>

Bonavides (2005) leciona que o sufrágio “*é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadão) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública*”.

O sufrágio pode ser, quanto à extensão, universal ou restrito. O sufrágio universal é princípio elementar da democracia e, como não poderia deixar de ser, adotado na Carta Magna em seu art. 14. Assim, destaca Silva (1999) que “*considera-se, pois, universal o sufrágio quando se outorga o direito de votar a todos os nacionais de um país, sem restrições derivadas de condições de nascimento, de fortuna e capacidade especial*”. Leciona o autor que “*reputa-se restrito ou qualificado o sufrágio quando só é conferido a indivíduos qualificados por condições econômicas ou de capacidades especiais*”. O sufrágio restrito, discriminatório e antidemocrático, pode ser distinguido em censitário e capacitário. O sufrágio censitário concede-se apenas a uma elite que demonstre certo poder econômico, com base na posse de bens, determinada renda ou pagamento de certa quantia de impostos. O sufrágio capacitário é concedido aos indivíduos dotados de certas capacidades de natureza intelectual. O voto é permitido àqueles com certo grau de instrução. No Brasil vedou-se, por exemplo, o voto dos analfabetos até o advento da Ementa nº 25, de 1985, à constituição anterior.

O sufrágio pode ser, quanto à igualdade, igual ou desigual. É igual quando cada eleitor disponha de número igual de votos dos demais. A democracia exige a aplicação do sufrágio igual, tal fato decorre do princípio da igualdade de todos perante a lei. O sufrágio

---

<sup>10</sup> Fayt *apud* Silva, 1999.

desigual, consiste em atribuir a certos eleitores o direito de votar mais de uma vez, ou em dispor de mais de um voto para prover um mesmo cargo. Esse tipo de sufrágio pode se manifestar em voto múltiplo, voto plural e voto familiar. O voto múltiplo consiste em o eleitor ter o direito de votar mais de uma vez em mais de uma circunscrição. A Inglaterra adotou tal sistema até 1948 quando os portadores de diploma universitário e os diretores de empresas poderiam votar na circunscrição de seu domicílio, na da universidade e na da empresa. O voto plural prevê que o eleitor pode votar mais de uma vez na mesma circunscrição. Finalmente, o voto familiar permite que o pai de família possua vários votos em função do número de integrantes do grupo familiar.

### 2.3. Definição de Partido Político

Edmund Burke (*apud* Bonavides, 2005), em 1770, afirmava que o partido é *“um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, como base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo”*.

No começo do século XX, em 1816, um teórica do Estado liberal, Benjamin Constant (*apud* Bonavides, 2005), definiu Partido Político como *“uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política”*.

Em 1862, acrescentou à definição a idéia do que os leva a agirem, a conquista de poder. E, dessa forma, Bluntschli (*apud* Bonavides, 2005), prescreve que os partidos políticos são *“grupos livres na sociedade, os quais, mediante esforços e idéias básicas de teor político, da mesma natureza ou intimamente aparentados, se acham dentro do Estado, ligados para uma ação comum.”*

Bonavides (2005) apresenta, ainda, as principais definições de Partido Político no século XX de diversos autores:

- a) Jellinek afirmava que os partidos políticos *“em sua essência, são grupos que, unidos por convicções comuns, dirigidas a determinados fins estatais, buscam realizar esses fins”*.
- b) Max Weber, sob o ponto de vista sociológico, afirmava que *“os partidos não importa os meios que empreguem para afiliação de sua clientela, são na essência*

*mais íntima, organizações criadas de maneira voluntária, que partem de uma propaganda livre e que necessariamente se renova, em contraste com todas as entidades firmemente delimitadas por lei ou contrato”.*

- c) Nawiasky, em 1924, reproduzido por Radbruch em ensaio sobre os partidos políticos no âmbito do direito constitucional Alemão lecionava que os partidos políticos *"nada mais são do que o princípio de organização da sociedade humana em relação a um determinado domínio da vida espiritual"*. Também apresenta uma segunda definição do caráter do Partido Político como *"uniões de grupos populacionais com base em objetivos políticos comuns"*.
- d) Hasbach definia Partido Político como *"uma reunião de pessoas, com as mesmas convicções e os mesmos propósitos políticos, e que intentam apoderar-se do poder estatal para fins de atendimento de suas reivindicações"*.
- e) Para Field, o Partido Político seria *"associação voluntária de pessoas com a intenção de galgar o poder político através, possivelmente, de meios constitucionais"*.
- f) O autor americano Schattschneider afirmava que o Partido Político é *"uma organização para ganhar eleições e obter o controle e direção do pessoal governante"*.
- g) Sait, outro autor americano, definia que o Partido Político representa *"um grupo organizado que busca dominar tanto o pessoal como a política do governo"*.
- h) O francês Goguel entendia que o partido é *"um grupo organizado para participar na vida política, com o objetivo da conquista total ou parcial do poder, a fim de fazer prevalecer as idéias e os interesses de seus membros"*.
- i) Para Burdeau, o partido seria *"associação política organizada para dar forma e eficácia a um poder de fato"*.

Para Paulo Bonavides, as definições de Partido Político possuem pontos em comuns que podem ser sistematizados na existência dos seguintes elementos:

- a) um grupo social;

- b) um princípio de organização;
- c) um acervo de idéias e princípios a inspirar a ação do partido;
- d) a busca da conquista do poder;
- e) vontade de conservar o poder ou o domínio do aparelho de governo, ao conquistá-lo.

#### **2.4. Classificação dos Partidos Políticos**

Quanto à organização interna, Dalmo Dallari classifica os partidos como: <sup>11</sup>

- a) Partido de quadros: preocupa-se mais com a qualidade dos membros que com a quantidade. Busca, dessa forma, o apoio de pessoas notáveis ou então de indivíduos com elevado patrimônio de forma a poderem contribuir financeiramente para o partido.
- b) Partido de massa: preocupa-se em ter o maior número possível de adeptos, permitindo, ainda, que indivíduos de baixa capacidade econômica possam assumir posições de governo.

Quanto ao âmbito de atuação dos partidos, Dallari (1995) classifica os partidos em:

- a) Partidos de vocação universal: são os partidos que buscam atuar em diversos Estados. Para atender as exigências dos países, parecem limitados apenas a um Estado, mas adotam teoria política universal.
- b) Partidos nacionais: possuem adeptos em todo o território do Estado, não há a necessidade de serem fortes em todas as regiões do Estado.
- c) Partidos regionais: são os que se contentam em atuar em uma determinada região do Estado, buscando a conquista de poder nesse local.
- d) Partidos locais: atuam em âmbito do município tem preocupações estritamente nos assuntos locais.

---

<sup>11</sup> Dallari, 1995, p. 139.

## 2.5. Sistema Partidário e Sistema Eleitoral

O sistema de partido consiste no modelo de organização partidária de um país, é uma classificação que evidencia o número de partidos existentes no Estado. Segundo essa classificação os sistemas partidários podem ser:<sup>12</sup>

- a) Sistema de partido único: nesse sistema os debates políticos ocorrem dentro do partido, não caracteriza, portanto, necessariamente um caráter antidemocrático. No entanto, a prática mostra que o partido único adota critérios rígidos e imutáveis, existindo, apenas, debates sobre questões secundárias. A tendência do sistema, caso exista liberdade de expressão, é a tendência a formar outros partidos.
- b) Sistema bipartidário: nesse sistema há dois partidos principais que se alternam no poder. Assim, podem existir outros partidos, embora inexpressivos. A Inglaterra e os Estados Unidos são os principais países representantes do sistema. O sistema eleitoral pode favorecer a concentração do eleitorado entre dois grandes partidos. Como no caso da primeira lei de Duverger, abordada em seguida.
- c) Sistema pluripartidário: nesse sistema há diversos partidos com possibilidades de assumir o poder. Duverger, entende que, dentre várias causas, há duas que conduzem a esse sistema. A primeira é o fracionamento interior das correntes de opinião. O meio social apresenta diversas situações em que as opiniões são divergentes. No âmbito partidário, há os moderados e os radicais. Quando a divergência é de tal modo insustentável ocorre a cisão do Partido Político.

O Brasil no período republicano conheceu diversos sistemas partidários, segundo a classificação externa, conforme aponta Magalhães (2002):

- a) multipartidário na República Velha (1889-1930);
- b) multipartidário no período de 1930 a 1937;
- c) sem partidos durante o Estado Novo (1937-1945);
- d) multipartidário no período de 1946 a 1964;

---

<sup>12</sup> Dallari, 1995, p. 139 e 140

e) bipartidário no período de 1965 a 1979;

f) multipartidário desde 1980.

Silva (2005) define sistema eleitoral como “*o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional*”. O sistema eleitoral juntamente com o sistema partidário promove os dois mecanismos de coordenação, organização, instrumentação e expressão da vontade popular na escolha dos governantes. São espécies do sistema eleitoral o sistema majoritário, o sistema proporcional e o sistema misto.

O sistema majoritário caracteriza-se pelo candidato necessitar da maioria dos votos em uma circunscrição ou distrito para ser eleito. O sistema majoritário pode ser por maioria simples, também denominado maioria relativa, no qual há apenas um turno eleitoral e o candidato que obtiver a maioria simples de votos é proclamado vencedor. E o sistema majoritário pode ser por maioria absoluta, quando o candidato só é considerado eleito se obter a maioria absoluta de votos, caso no primeiro turno nenhum candidato obtiver a maioria absoluta de votos executa-se novo turno eleitoral, em geral, com os dois candidatos mais votados. A Constituição Brasileira estabelece sistema majoritário por maioria absoluta para a eleição de Presidente e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, e de Prefeito e Vice-Prefeito em municípios com mais de duzentos mil eleitores. E o sistema majoritário por maioria simples para a eleição de Senador da República e de Prefeito e Vice-Prefeito em municípios com até de duzentos mil eleitores.

O sistema proporcional se caracteriza pela representação, em determinada circunscrição, se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integrada nos partidos políticos concorrentes. Dessa forma, só há esses sistemas em circunscrições eleitorais amplas de devem ser representadas por vários candidatos eleitos. A Carta Magna adotou o sistema proporcional para a eleição de Deputados Federais, de Deputados Estaduais e Distritais e de Vereadores.

O sistema eleitoral misto combina o sistema majoritário com o proporcional. Na Alemanha, adota-se o denominado sistema de eleição proporcional personalizado. Por esse sistema o estado é dividido em distritos e o partido indica um candidato por distrito, bem como uma lista partidária para todo Estado. O Eleitor possui dois votos, o primeiro, de caráter majoritário, elege o candidato do distrito e o segundo, de caráter proporcional, dirige-se a uma

das listas partidárias, este voto é conhecido como voto de legenda. No México, adota-se duas unidades eleitorais distintas. A primeira é o distrito eleitoral uninominal, onde o país é dividido em trezentos desses distritos e que nenhuma unidade federativa pode possuir menos do que dois Deputados. A segunda é a circunscrição plurinominal, onde o país tem cinco dessas circunscrições e são eleitos duzentos deputados pelo sistema proporcional. Assim, a Câmara de Deputados mexicana conta com quinhentos deputados, trezentos eleitos pelo sistema majoritário relativo e duzentos pelo sistema proporcional. No Brasil, tentou-se adotar o sistema eleitoral misto vigente na Alemanha durante a Constituinte, bem como no processo de revisão constitucional de 1994.

O autor francês Maurice Duverger (*apud* Bastos e Martins, 1989) formalizou em algumas leis tendenciais as correlações existentes entre os sistemas de partido e os sistemas eleitorais.

A primeira lei de Duverger estabelece que o sistema majoritário de turno único tende ao bipartidarismo. Em caso de eleições majoritárias por maioria relativa, tornam-se inúteis os partidos de pouca expressão. Como em cada circunscrição elege apenas um candidato, as forças políticas procuram se aglutinar em dois partidos principais.

A segunda lei de Duverger prescreve que o sistema proporcional tende ao multipartidarismo e a dificultar as alianças entre os partidos. O sistema proporcional conduz ao Poder Legislativo as várias correntes políticas nacionais, mesmo que inexpressivas. Partidos eleitorais de pequena representação, no Congresso, tornam-se relevantes para o funcionamento do governo. Dessa forma, esses grupos não se sentem pressionados a fundirem-se ou integrar-se.

Finalmente, a terceira lei de Duverger afirma que o sistema majoritário de dois turnos conduz ao multipartidarismo, mas, somente, no primeiro escrutínio. Num primeiro momento todos os partidos tendem a testar seus candidatos. Caso sejam derrotados no primeiro turno, efetuaram coligações em torno dos dois candidatos mais votados, conforme suas convicções políticas.

## 2.6. Natureza Jurídica dos Partidos Políticos

No Brasil, o art. 17, § 2º da Carta Magna prevê que “*os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral*”. Como adquirem a personalidade de acordo com a lei civil, são pessoas jurídicas de direito privado. Antes da Constituição Federal de 1988, o entendimento, constante da Lei nº 5.682, de 1971, era de que o Partido Político era pessoa jurídica de direito público interno. Esse fato era criticado pela doutrina. Um dos argumentos consistia em que a pessoa jurídica de direito público nasce diretamente pela lei, inexistindo a necessidade de registro cartorial dos instrumentos constitutivos.

A atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP, Lei nº 9.096, de 19.09.1995, definiu expressamente em seu artigo 1º que a natureza jurídica dos Partidos Políticos é de pessoa jurídica de direito privado. No mesmo sentido, a Lei nº 10.825, de 22.12.2003, ao alterar o Código Civil Brasileiro, incluiu expressamente os partidos políticos no rol das entidades que são pessoas jurídicas de direito privado.

## 2.7. Sistemas de Controles dos Partidos Brasileiros

Silva (1999) descreve os sistemas de controles estabelecidos pela Constituição Federal brasileira para os Partidos Políticos. O controle quantitativo, apesar de não ter sido estabelecido expressamente na constituição, pode ser efetuado por meio de lei, visto que o art. 17, inciso IV, prevê como preceito a ser observado o “*funcionamento parlamentar de acordo com a lei*”. No mesmo sentido, o art. 17, inciso I exige que o partido tenha caráter nacional. Afirma, ainda, o autor que:

[...] o controle quantitativo se realiza pela instituição de mecanismos normativos que limitam as possibilidades de ampliação, *ad libitum*, dos partidos políticos, e atua não no momento da organização, mas no seu funcionamento, e pode consistir na exigência de que obtenham, em eleições gerais, para a Câmara dos Deputados, o apoio expresso em votos de uma percentagem mínima do eleitorado nacional em certo número de Estados, a fim também de vigorar, na prática, o caráter de nacionais. (Silva, 1999, p. 408)

O controle qualitativo ou ideológico encontra-se expresso na Constituição, em virtude do regime democrático. Os princípios que os Partidos Políticos devem resguardar,

previstos no *caput* do art. 17 da Lei Maior, funcionam como controle ideológico. Esses princípios são o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Outra forma de controle ideológico constitui a proibição de que os partidos políticos utilizem organização paramilitar.<sup>13</sup> Tal vedação almeja repelir partidos fascistas, nazistas ou integralistas como ocorreu na Itália de Mussolini, na Alemanha de Hitler e no Brasil de Plínio Salgado.

Por fim, cabe ressaltar o controle financeiro previsto nos incisos II e III do art. 17 da Carta Política, que estabelecem a “*proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes*” e o dever de “*prestação de contas à Justiça Eleitoral*”, respectivamente.

## **2.8. Partidos Políticos no Brasil**

No Brasil, os partidos políticos regem-se no plano constitucional pelo art. 17. Esse artigo da Carta Política assegura: a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de Partidos Políticos; a autonomia partidária para definir a estrutura interna, a organização e funcionamento; a utilização a recursos do Fundo Partidário; e o acesso gratuito ao rádio e à televisão.

O art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal, estabelece que é condição de elegibilidade a filiação partidária na forma da lei.

No âmbito infraconstitucional, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP, Lei nº 9.096, de 19.09.1995, regula o art. 17 e o art. 14, § 3º, V da Constituição Federal. Essa lei trata: a) da organização e funcionamento dos Partidos Políticos, ao regular a criação, o registro, o programa e estatuto partidário, a fidelidade e disciplina partidária, e a fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos; b) das finanças e contabilidade dos partidos, ao regular a prestação de contas, as fontes de arrecadação vedadas e o Fundo Partidário; e c) do acesso gratuito ao rádio e à televisão.

O TSE regulamentou a LOPP, no tocante à prestação de contas dos partidos políticos e à Tomada de Contas Especial, por meio da Resolução TSE nº 21.841, de 22.06.2004.

---

<sup>13</sup> Constituição Federal de 1988, art. 17, § 4º.

## 2.9. Financiamento dos Partidos Políticos

Reis (2001) classifica as fontes financiadoras de origem privada dos partidos em recursos oriundos do próprio partido e em recursos oriundos de entes privados estranhos à agremiação. No primeiro caso têm-se: a) as contribuições dos filiados; b) as contribuições dos ocupantes de cargos públicos e dos candidatos; c) os recursos de origem patrimonial; d) os recursos oriundos da venda de publicações e de outras atividades produtoras de renda. No caso de recursos provenientes de entes privados, têm-se: a) doações e contribuições; b) empréstimos; c) atividades esporádicas de natureza empresarial; d) receitas atípicas.

Conforme assinala o autor, as receitas atípicas “*são, na maior parte das vezes de difícil explicação, pois resultam de atividades que possam ser consideradas ilegais ou se aproximem bastante desse campo.*”. As primeira seriam as doações de origem estrangeira, que são proibidas praticamente em todo os sistemas políticos, porquanto ser um mecanismo de ingerência na política interna ou externa do Estado que às recebe. O Partido Comunista da União Soviética financiavam os partidos comunistas de outros Estados. Os Estados Unidos, durante a guerra fria; os partidos alemães, durante o período hitlerista; e os países árabes, durante a luta contra os israelenses, sempre direcionaram recursos para partidos locais com a finalidade de influenciar a opinião pública e as atividades governamentais e parlamentares. Outra receita ilegal seria “*a cobrança de comissões para influenciar as decisões governamentais para obtenção de contratos com o governo*”. Adotar licitações minimiza esse tipo de ocorrência, no entanto, em todo os lugares do mundo que as adotam existem válvulas de escape para a contratação sem concorrência. Há, também, a possibilidade de tráfico de informações privilegiadas, considerada criminosa, podendo ser utilizada para financiar partidos políticos.

Quanto ao financiamento dos Partidos e da campanha eleitoral, Sospedra (*apud* Reis, 2001) desenvolve a seguinte classificação:

- 1) LIMITAÇÃO DE GASTOS:
  - a) Dos candidatos;
  - b) Dos partidos;
  - c) De terceiros;
- 2) REGULAMENTAÇÃO DAS DOAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES:
  - a) individuais;
  - b) de pessoas jurídicas, em especial de empresas e sindicatos;
  - c) proibição de doações por estrangeiros;
- 3) MEDIDAS FISCAIS ESPECIAIS:
  - a) Incentivos fiscais;

- b) Isenções;
- 4) FINANCIAMENTO PÚBLICO:
  - a) Dos partidos;
  - b) De candidatos;
- 5) FINANCIAMENTO INDIRETO:
  - a) Espaço no rádio e televisão;
  - b) Locais;
  - c) Subsídios à imprensa e a organizações dependentes.

### 2.9.1. Arrecadação dos Recursos

No Brasil, os Partidos Políticos podem receber recursos provenientes das cotas do Fundo Partidário; e de doações e contribuições de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas e jurídicas. Os recursos do Fundo Partidário devem ser mantidos e movimentados em contas bancárias exclusivas em estabelecimentos bancários controlados pela União ou pelos Estados, no caso de sua inexistência na circunscrição do órgão diretivo pode-se adotar outro estabelecimento bancário.<sup>14</sup>

As doações e contribuições de recursos financeiros devem ser efetuadas por meio de cheque nominativo cruzado ou por meio de crédito bancário identificado, diretamente na conta do Partido Político.<sup>15</sup> Recursos provenientes de fontes não-identificadas não podem ser utilizados, e depois de julgados todos os recursos referentes à prestação de contas do partido, devem ser recolhidos ao Fundo Partidário, e o Partido Político que recebeu esse recurso não participará do rateio desse montante.

O artigo 5º da Resolução TSE nº 21.841, de 2004, discrimina as fontes de recursos vedadas, que são elencadas primariamente no art. 31 da LOPP, *litteris*:

**Art. 5º** O partido político não pode receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de (Lei nº 9.096/95, art. 31, incisos I a IV):

I – entidade ou governo estrangeiros;

II – autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações do Fundo Partidário;

III – autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; e

IV – entidade de classe ou sindical.

§ 1º A vedação às contribuições e auxílios provenientes das pessoas abrangidas pelo termo autoridade, inserto no inciso II, não alcança os agentes políticos e os servidores públicos filiados a partidos políticos, investidos em cargos, funções, mandatos,

<sup>14</sup> Resolução TSE nº 21.841, de 2004, art. 4º.

<sup>15</sup> Lei Orgânica dos Partidos Políticos, art. 39, §3º.

comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais, no âmbito dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Resolução-TSE nº 20.844/2001).

§ 2º As fundações mencionadas no inciso III abrangem o instituto ou a fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o art. 44, inciso IV, Lei nº 9.096/95.

Sobras de campanha eleitoral, em recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, também são consideradas receitas do exercício financeiro de sua apuração. O partido deve manter *demonstrativo de sobra de campanha* a ser apresentado por ocasião da prestação de contas.

O Estatuto do partido, conforme prescreve o art. 15, incisos VII e VIII, da LOPP, deve conter normas sobre finanças e contabilidade, bem como critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos partidários.

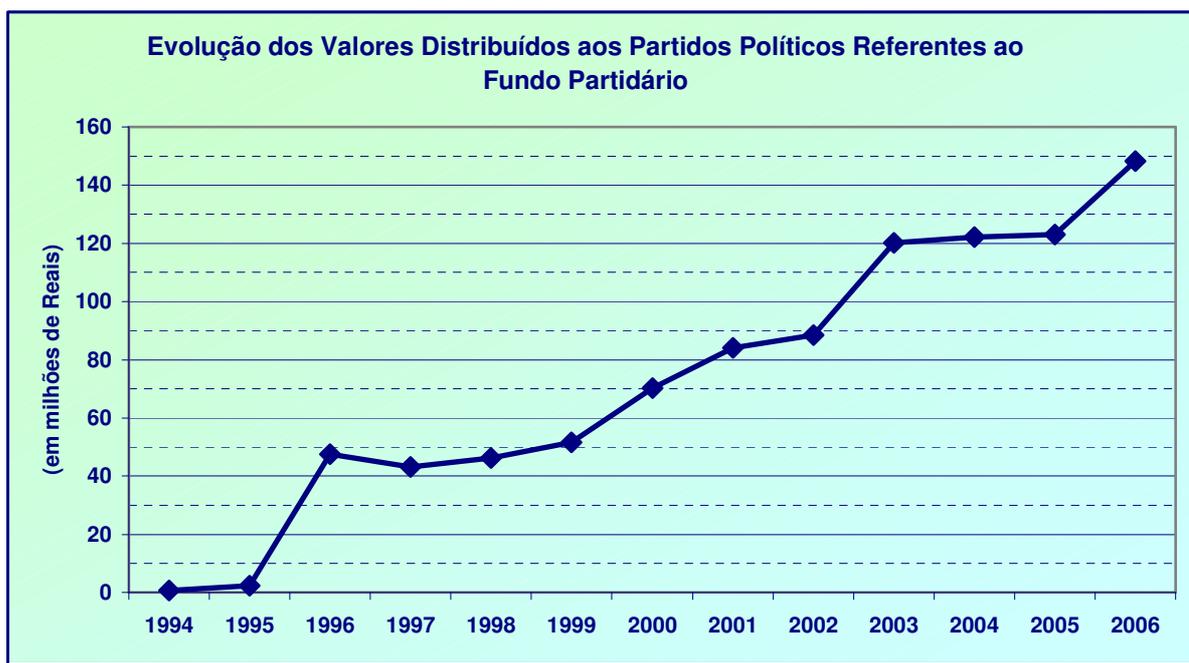
O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário, forma de financiamento público não exclusivo, foi previsto no art. 17, § 3º da Carta Magna e regulamentado pela LOPP no artigo 38 e seguintes. Amorim (2005) frisa que o Fundo Partidário foi criado pela primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 4.740, de 15.07.1965, editada no governo do Presidente Humberto Castello Branco na mesma data do atual Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 1965.

O Fundo Partidário atualmente é constituído por:

- a) multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- b) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- c) doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- d) dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, a cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicado por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

O valor de trinta e cinco centavos por eleitor utilizado para o cálculo da dotação orçamentária mínima destinada anualmente ao Fundo Partidária é corrigido pelo Tribunal Superior Eleitoral com base no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas – IGP-DI, e, para o ano de 2007, atingiu o valor de R\$ 1,0038 (um real e trinta e oito milésimos).

O gráfico a seguir demonstra a evolução dos valores distribuídos aos Partidos Políticos referentes ao Fundo Partidário, desde o ano de 1994.



Fonte: sítio do TSE

Além do Fundo Partidário, os Partidos Políticos também contam com financiamentos públicos diretos por meio de imunidades tributárias previstas pela Constituição Federal, desde o texto de 1946. Atualmente, as imunidades dos Partidos Políticos estão previstas na Carta Política no art. 150, inciso VI, *litteris*:

**Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

[...]

**c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;**

[...]

§ 4º - As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", **compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.**

[...] (grifou-se)

Os Partidos Políticos têm direito a financiamento público indireto pelo acesso gratuito ao rádio e à televisão. A LOPP, art. 46, estabelece a obrigatoriedade de as emissoras de rádio e de televisão realizarem transmissões gratuitas em âmbito nacional e estadual. A propaganda partidária, no rádio e na televisão é restrita a esses horários gratuitos, sendo vedada a propaganda paga. Cada partido tem assegurado a realização de um programa em cadeia nacional e de um programa em cadeia estadual a cada semestre, tendo a duração de vinte minutos cada. Além disso, tem direito a quarenta minutos de inserções de trinta ou sessenta segundos nas redes nacionais e, igual tempo, nas emissoras estaduais. Esses programas são financiados pela sociedade, visto que as emissoras de rádio e de televisão têm direito a compensação fiscal pela cessão do horário gratuito.<sup>16</sup>

Outra forma de financiamento público dos Partidos Políticos é o direito à utilização gratuita de escolas públicas ou Casas Legislativas para a realização de reuniões ou convenções, previsto na LOPP.

### **2.9.2. Aplicação dos Recursos**

Os recursos provenientes do Fundo Partidários possuem destinação prevista na LOPP e regulada pelo art. 8º da Resolução TSE nº 21.841, de 2004. Tais recursos devem ser utilizados para manutenção das sedes e serviços do partido; pagamento de pessoal até 20% do recurso do fundo; propaganda doutrinária e política; alistamento e campanhas eleitorais; e para criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa, doutrinação e educação política.

A comprovação das receitas realiza-se por meio de documentos fiscais, quando se tratar de bens e serviços adquiridos de pessoa física ou jurídica e por meio de recibos contendo nome, endereço, CPF ou CNPJ do emitente, natureza do serviço prestado, data de emissão e valor, quando se tratar de caso em que a legislação dispense a emissão de documento fiscal.

As sobras de campanha, por força do disposto no art. 31, parágrafo único, da Lei das Eleições, devem ser utilizadas integralmente na manutenção de instituto ou fundação.

---

<sup>16</sup> Lei Orgânica dos Partidos Políticos, art. 52, parágrafo único

## 2.10. Prestação das Contas Partidárias

A Carta Magna estabelece que os Partidos Políticos tem o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral. Já o art. 34 da LOPP, estabelece a competência da Justiça Eleitoral para exercer a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral. Para efetuar os exames dessas prestações de contas a Justiça Eleitoral pode requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União ou dos Estados, pelo tempo necessário.

As direções nacional, estadual e municipal ou zonal dos Partidos Políticos devem apresentar as prestações de contas anuais até o dia 30 de abril do ano subsequente ao órgão competente da Justiça Eleitoral. O artigo 14 da Resolução TSE nº 21.841, de 2004, apresenta todos os documentos que devem integrar a prestação de contas. As peças devem ser assinadas pelo presidente e tesoureiro do Partido Político, bem como por Contador habilitado no Conselho Regional de Contabilidade.

Nos anos de eleição, os órgãos nacionais e regionais dos Partidos Políticos devem remeter balancetes de verificação referentes ao período de junho a dezembro, até o décimo quinto dia do mês subsequente. Tais balancetes devem ser divulgados no sítio dos tribunais eleitorais e juntados às contas anuais dos partidos políticos.

A unidade técnica do tribunal eleitoral que procede a análise das prestações de contas do Partido Político deve emitir parecer conclusivo:

- a) pela aprovação das contas, quando existir o convencimento de que os documentos refletem a adequada movimentação financeira e patrimonial do Partido Político e de que as contas estão regulares;
- b) pela aprovação das contas com ressalva, quando forem verificadas falhas, omissões ou impropriedade de natureza formal que não comprometam a regularidade das contas;
- c) pela desaprovação das contas, quando restar evidenciada qualquer das seguintes ocorrências: 1) constatação de falhas, omissões ou irregularidades que comprometam a regularidade, a confiabilidade ou a consistência das contas; 2) conclusão pela desconformidade entre os documentos integrantes da prestação de

contas e a movimentação financeira e patrimonial do Partido Político; 3) impossibilidade de aplicação dos procedimentos técnicos de exame aprovados pela Justiça Eleitoral, quando for verificada a ausência de evidências ou provas suficientes para análise.

Caso o parecer da unidade técnica seja pela desaprovação das contas ou pela aprovação das contas com ressalvas, o juiz relator abrirá vistas dos autos para manifestação no prazo de setenta e duas horas.

A Justiça Eleitoral decidirá sobre a regularidade das contas dos partidos políticos, julgando-as:

- a) aprovadas, quando regulares;
- b) aprovadas com ressalvas, quando contatadas falhas que não comprometam a regularidade das contas; e
- c) desaprovadas, quando contatadas falhas que comprometam a regularidade das contas.

No caso de infração às normas da LOPP, da Resolução TSE nº 21.841, de 2004, e das normas estatutárias, o Partido Político estará sujeito às seguintes sanções:

- a) caso utilize recursos de origem não identificada, ficam suspensos com perda os recursos de novas cotas do Fundo Partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;
- b) caso utilize recursos de fontes vedadas, fica suspensa com perda das cotas, a participação do partido no Fundo Partidário por um ano, sujeitando, também, ao recolhimento dos recursos indevidos ao Fundo Partidário;
- c) caso ocorra falta de prestação de contas, ficam suspensas automaticamente as novas cotas do Fundo Partidário, pelo tempo em que permanecer omissas;
- d) caso tenha as contas desaprovadas, ficam suspensas com perdas as cotas do Fundo Partidário pelo prazo de um ano.

## 2.11. Tomada de Contas Especial

A Resolução TSE nº 21.841, de 2004, prevê que, a partir do trânsito em julgado da decisão que considerou as contas partidárias desaprovadas ou não prestadas, o Juiz Eleitoral ou presidente do Tribunal Eleitoral, conforme o caso, deve assinalar prazo improrrogável de 60 dias para que o partido recolha integralmente ao erário os valores referentes ao Fundo Partidário que não tenha sido objeto de prestação de contas ou cujo montante tenha tido a aplicação julgada irregular.<sup>17</sup>

Se após esse prazo o Partido Político ou seus dirigentes não tenha promovido o recolhimento integral ao erário público, deve o juiz ou o presidente do Tribunal Eleitoral, conforme o caso, determinar a instauração de Tomada de Contas Eleitoral, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, dando ciência à direção partidária nacional, estadual, municipal ou zonal.<sup>18</sup> Encerrado o procedimento da Tomada de Contas Especial, o Juiz Eleitoral ou o presidente do Tribunal Eleitoral deve enviar os respectivos autos ao Tribunal de Contas da União para fins de julgamento.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Resolução TSE nº 21.841, de 2004, art. 34.

<sup>18</sup> Resolução TSE nº 21.841, de 2004, art. 35.

<sup>19</sup> Resolução TSE nº 21.841, de 2004, art. 38.

### 3. CAMPANHAS ELEITORAIS

O processo eleitoral brasileiro encontra-se regulado na Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30.09.1997, que estabelece as normas gerais para as eleições. Conforme destaca Castro (2004), a edição dessa lei foi uma conquista da legislação eleitoral, visto que, antes da edição dessa lei, as eleições eram reguladas por leis que tratavam apenas a eleição em curso, resultando em insegurança jurídica. Dessa forma, a Lei das Eleições possibilitou a consolidação do pensamento, a fixação da jurisprudência e o encorajamento da doutrina, antes desestimulada pela temporalidade das regras.

#### 3.1. Etapas da Campanha Eleitoral

Santana e Guimarães (2006) assinalam que a doutrina do Direito Eleitoral utiliza o termo processo eleitoral para designar as fases desenvolvimento das eleições, desde a preparação até a diplomação e posse dos candidatos eleitos. Divide-se, assim, as eleições em três fases. A primeira é a “*etapa que visa à apresentação de candidaturas alcançando a seleção e a designação de candidatos ao pleito eleitoral*”. A segunda fase refere-se a organização e realização do escrutínio. E, finalmente, a terceira fase que trata do contencioso eleitoral.

Já Joel José Cândido apresenta as fases que caracterizam o processo eleitoral *stricto sensu*, em: 1º Fase – Preparatória, subdividida em, 1º momento – Convenções Partidárias, 2º momento – Registro dos Candidatos, 3º momento – Propaganda Eleitoral, e 4º momento – Medidas Preliminares à Votação e Apuração; 2º Fase – Votação; 3º Fase – Apuração; e 4º Fase – Diplomação.<sup>20</sup>

Segue o autor, ressaltando que com a adoção do voto eletrônico, o número de fases do processo eleitoral reduziu-se para três: a fase Preparatória, a fase de Votação e Totalização, e a fase de Diplomação.

---

<sup>20</sup> Cândido (2006, p. 125)

Schlickmann (2006) afirma que a fase de apresentação de candidaturas ao eleitorado compreende os atos de designação dos candidatos em cada partido, iniciando com as convenções partidárias, de registro deles nos tribunais eleitorais e de propaganda eleitoral. Após o conhecimento das candidaturas pela Justiça Eleitoral, tem-se o escrutínio compreendendo os atos que envolvem a votação e a apuração dos votos. Por fim, o contencioso eleitoral, que compete à Justiça Eleitoral, tem por fim a eficácia das normas de garantias eleitorais e a legitimidade dos pleitos.

### **3.1.1. Alistamento Eleitoral**

A soberania popular se viabiliza por meio do voto, sendo o alistamento eleitoral pressuposto objetivo. O alistamento eleitoral consiste na inscrição do indivíduo perante à Justiça Eleitoral no universo de eleitores, permitindo o efetivo exercício da soberania popular.<sup>21</sup>

O alistamento eleitoral divide-se em qualificação e inscrição do eleitor.<sup>22</sup> A qualificação consiste no cumprimento das condições necessárias para exercer o direito do voto. A inscrição eleitoral é o ato do Juiz Eleitoral que determina a inscrição do eleitor no rol de eleitores, no caso de atender as condições de qualificação.

Consideram-se aptos ao alistamento eleitoral e voto os que cumprirem os requisitos previstos nos artigos 14, §§ 1º e 2º, e 15 da Constituição Federal de 1988. Assim, o alistamento eleitoral e o voto é obrigatório para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Além disso, são inalistáveis<sup>23</sup>:

- a) os estrangeiros;
- b) os conscritos durante o período de serviço militar;
- c) os que tiverem os direitos políticos cassados ou suspensos que, nos termos do art. 15 da CF, ocorre nos casos de cancelamento da naturalização por sentença

---

<sup>21</sup> Cândido, 2006, p. 84.

<sup>22</sup> Barros, 2007, p. 125.

<sup>23</sup> Constituição Federal de 1988, art. 14, § 2º e art. 15.

transitada em julgado, incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgada, recusa de efetuar o serviço militar obrigatório ou a prestação alternativa, e improbidade administrativa.

Cumprido destacar que é considerado cidadão apenas os nacionais em gozo dos direitos políticos, assim, quem é inalistável não pode ser considerado cidadão.<sup>24</sup>

O alistamento eleitoral é realizado ininterruptamente, sendo paralisado no período de cento e cinquenta dias antes do pleito até o fim da apuração das eleições.<sup>25</sup> Nesse ponto, encontra-se revogado o Código Eleitoral que previa o prazo de cem dias.

Segundo o Código Eleitoral, art. 42, parágrafo único, o domicílio eleitoral, para efeito de inscrição, é “o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas”. Conforme lição de Barros (2007, p. 137), o conceito de domicílio eleitoral não se confunde com o de domicílio civil. O domicílio previsto no Novo Código Civil, artigo 70, define domicílio como o lugar onde a pessoa estabelece sua residência com ânimo definitivo. Já o conceito do domicílio eleitoral é mais abrangente, incluindo a existência de vínculo pessoal com o município, tais como, de natureza econômica, política, comunitária e sentimentos de amizade.

### **3.1.2. Convenções Partidárias**

Após o alistamento eleitoral, ocorrido em cento e cinquenta dias antes da eleição, são realizadas as convenções partidárias para a escolha de candidatos e para a formação de coligações eleitorais. A Lei das Eleições, no art. 8º, estabelece que os partidos devem realizar as convenções no período de 10 a 30 de junho do ano eleitoral, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral. Para concorrer às eleições, o candidato deve possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo período de pelo menos um ano antes do pleito, além de ter filiação deferida no partido em igual período.<sup>26</sup> A convenção partidária marca o início da Fase Preparatória do Processo Eleitoral.

---

<sup>24</sup> Barros, 2007, p. 202.

<sup>25</sup> Lei das Eleições, art. 91.

<sup>26</sup> Lei da Eleições, arts. 7º a 9º.

As eleições brasileiras dividem-se em três espécies, segundo o tipo de ente estatal:<sup>27</sup>

- a) Eleições municipais: para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores;
- b) Eleições gerais (estaduais): para Governadores, Vice-Governadores, Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais;
- c) Eleições presidenciais (nacionais): para Presidente e Vice-Presidente da República.

O seguinte quadro, de autoria de Joel José Cândido, demonstra, segundo a espécie de eleição, a que órgão partidário compete deliberar sobre a escolha do candidato e a que órgão da Justiça Eleitoral compete registrar a candidatura.<sup>28</sup>

<b>Natureza da Eleição</b>	<b>Cargos em Disputa</b>	<b>Órgão Partidário de Deliberação</b>	<b>Órgão da Justiça Eleitoral Competente para Registro</b>
Municipal	Prefeito Vice-Prefeito Vereadores	Convenções Municipais	Juiz Eleitoral
Geral (Estadual)	Governador Vice-Governador Senadores Deputados Federais Deputados Estaduais Deputados Distritais	Convenção Regional	Tribunais Regionais Eleitorais
Presidencial (Nacional)	Presidente Vice-Presidente	Convenção Nacional	Tribunal Superior Eleitoral

Cabe ao estatuto do Partido Político estabelecer as normas para a escolha e substituição dos candidatos e para formação de coligações.<sup>29</sup> O estatuto deve definir a composição das convenções, quem pode votar e o respectivo *quorum*. Nas Convenções Municipais para a escolha dos membros dos diretórios e dos delegados à convenção regional, garante-se a participação até de simples filiados. No entanto, tratando-se de escolha de candidatos a cargos públicos eletivos, em geral, a convenção possui caráter mais elitistas. Nas Convenções Regionais, participam dirigentes do partido em nível regional, os delegados dos diretórios municipais e, às vezes, representantes de Comissões Diretoras Municipais Provisórias e os parlamentares representantes estaduais. Nas Convenções Nacionais, participam dirigentes nacionais, delegados dos diretórios regionais ou representantes dos órgãos regionais provisórios e os parlamentares.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Cândido, 2006, p. 104.

<sup>28</sup> Cândido, 2006, p. 105.

<sup>29</sup> Lei das Eleições, art. 7º.

<sup>30</sup> Cândido, 2006, p. 108.

### 3.1.3. Candidatura Nata

A candidatura nata é o instituto que assegura a detentores de mandato eletivo o registro automático da candidatura. A atual Lei das Eleições estabelecia a candidatura nata no art. 8º, § 1º, *in verbis*:

§ 1º Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

Joel J. Cândido lança duras críticas a esse regramento, *verbis*:

O § 1º trata das candidaturas natas. Novamente, volta o legislador ao art. 8º, § 1º, da Lei nº 8.713/1993, estendendo o privilégio aos vereadores, inclusive. Senadores estão fora dessa vantagem, tendo que disputar a convenção. Antes, a direção nacional do partido podia vetar o candidato nato. **Nesta “Lei das Eleições”, isso não é possível e o uso, ou não, do privilégio, é exclusivo dos candidatos, destinatários da norma.** Os suplentes também podem se beneficiar do privilégio, desde que tenham assumido a titularidade pelo menos um dia na legislatura, pouco importando se nesse período houve, ou não, sessão no respectivo Parlamento.

**A figura dos candidatos “natos” ou “biônicos” não nos é simpática. Enfraquece as convenções, que são o órgão democrático de deliberação partidária.** A nosso sentir, é um mau uso das prerrogativas inerentes à autonomia de organização e funcionamento dos partidos políticos, asseguradas no art. 17, § 1º, da Constituição Federal, pelo legislador, após a edição da nova Carta Constitucional de 1988. **Limita o direito dos demais filiados. Quebra, por evidente discriminação, o princípio da igualdade partidária. Dificulta a oxigenação das bancadas, o expurgo do mau parlamentar, assim como a admissão e ascensão de eventual candidato com boa proposta e com possibilidade de efetivo sucesso nas urnas.** (Cândido, 2007, p. 405 e 406, grifou-se)

Esse dispositivo foi atacado por meio da ADI 2530-9, de iniciativa do Procurador-Geral da República, que em decisão liminar da Suprema Corte Constitucional suspendeu-se a sua eficácia, sob os argumentos de violação aos princípios da isonomia (CF/88, art. 5º, *caput*) e da autonomia partidária (CF/88, art. 17). O informativo nº 265, de 22 a 26 de abril de 2002, do Supremo Tribunal Federal assim resume a medida cautelar aprovada pelo Tribunal:

#### Candidatura Nata para Eleições

O Tribunal, por maioria, deferiu medida liminar em ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República para suspender, até decisão final da ação, o § 1º do art. 8º da Lei 9.504/97, que assegura aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados. **Considerou-se que a norma atacada ofende, à primeira vista, o princípio da autonomia dos partidos políticos, previsto no art. 17, § 1º da CF** (“É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”). **Os Ministros Ellen Gracie e Maurício Corrêa deferiram a cautelar com fundamento mais extenso,**

**qual seja, a aparente ofensa ao princípio da igualdade entre os detentores de mandato eletivo e os integrantes do partido.** Vencido o Min. Ilmar Galvão, que indeferia a medida liminar, por entender que o referido dispositivo estabelece a conciliação entre a autonomia dos partidos e o direito do filiado que, abandonando sua vida profissional, se dedica ao exercício de mandatos.

ADInMC 2.530-DF, rel. Min. Sydney Sanches, 24.4.2002. (ADI-2530) (grifou-se)

Sobre a origem e evolução do instituto da candidatura nata convém observar o voto do Ministro Nelson Jobim proferido nessa ADI. Inicialmente, o Ministro descreve a candidatura nata para as eleições de 1974:

Em 15 de março de 1974, assumiu o Governo o General Geisel. Já estavam marcadas as eleições para governador e vice-governador, via colégio eleitoral, para 3 de outubro de 1974.

Convocaram-se eleições para senador, deputado federal e deputado estadual para 15 de novembro de 1974.

Votou-se a Lei nº 6.055, em junho de 1974, portanto, alguns meses antes das eleições de 1974.

Com a Lei, assegurou-se aos então deputados estaduais e federais a candidatura nata (art. 8º da Lei nº 6.055).

**Tem razão o eminente Ministro Diniz de Andrada quando, no TSE, afirmou que o instituto da candidatura nata, ao aparecer pela primeira vez no Brasil, não tinha origem espúria.**

**Já se passavam dez anos da Revolução de 64, e começavam a emergir, por dentro dos partidos políticos, inclusive do partido político de apoio ao Governo, as dissidências em relação à própria autoridade do Poder Executivo e ao mando político deste Poder, que era controlado, na época, pelos militares.** (grifou-se)

Interessante verificar que na origem a candidatura nata possuía a intenção de evitar que pressões do Poder Executivo, em período de Ditadura Militar, sobre as direções partidárias fragilizassem o Congresso Nacional, conforme palavras do eminente Ministro Diniz de Andrada citadas pelo Ministro Nelson Jobim em seu voto:

Nego que o princípio tenha origem espúria. Muito ao contrário. Ele representa uma corajosa posição do Parlamento às direções partidárias, que, muitas vezes, se submetiam aos arreganhos do Executivo, em época muito lembrada, mas nada saudosa. Foi a maneira de garantir aos parlamentares o livre exercício de seus mandatos, [...]

Nas eleições de 1978, houve restrições na candidatura nata, possibilitando que fosse candidato nato apenas aquele que permanecesse no partido. Sobre essa eleição, escreve o eminente Ministro Nelson Jobim:

Conservou-se para as eleições de candidatos de 1978 a Lei nº 6.534, que manteve a candidatura nata para a Câmara dos Deputados e para a Assembléia Legislativa.

Até então, ela se restringia exclusivamente aos parlamentos estadual e federal: a câmara baixa federal.

Havia uma certa instabilidade nos quadros partidários. E a distinção é que a Lei de 1978, ao contrário da Lei de 1965, restringiu a possibilidade do candidato nato.

Aquele que estivesse afastado do partido não poderia ser candidato nato, pois o nato dependia do resultado da eleição inicial. Isso não se passava com a lei anterior. A lei

dizia que era "dos respectivos partidos atuais", isto é, dos partidos existentes quando do momento da eleição.

Para as eleições de 1982, ante a possibilidade de uma derrota do Governo, uma série de mudanças foram introduzidas. Inclusive foi estendido a candidatura nata para os senadores da república.

Iniciando o período democrático, nas eleições municipais de 1985, desapareceu a candidatura nata para vereador. Da mesma forma, a Lei nº 7.493, de 15.06.1986, ao regular as eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, elegendo deputados e senadores, não se adotou a candidatura nata.

A Assembléia Constituinte estabeleceu, para as eleições municipais de 15 de novembro de 1988, a Lei nº 7.664, de 29 de junho de 1988. Essa lei em seu § 1º do art. 16 estabeleceu: *“Os atuais Vereadores serão considerados candidatos natos dos partidos políticos a que pertencerem na data das respectivas convenções”*. Sobre o retorno da candidatura nata durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, Nelson Jobim comenta:

O que se passava naquele momento de junho de 1988? A elaboração da Constituição. Havia uma enorme ebulição partidária. Planejava-se assegurar aos parlamentares e aos vereadores de então que viessem a trocar de partido, tendo em vista as eleições, a possibilidade de eles serem candidatos natos nos partidos em que se filiassem à data das respectivas convenções.

Para as eleições municipais de 1992, a Lei nº 8.214, de julho de 1991, não adotou a candidatura nata.

A Lei nº 8.713, 30.09.1993, ao regular a eleição de 3 de outubro de 1994, retomou o instituto da candidatura nata no seu § 1º do art. 8º, ou seja, aos deputados era assegurando integrar a lista do partido, sem disputar a convenção. Entretanto, houve temperamento do regramento, ao se permitir que o órgão de direção nacional do partido vetasse sua candidatura, *verbis*:

§ 1º Aos que, na data de publicação desta lei, forem detentores **de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital**, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados na data da convenção, independentemente de sua escolha nesta, **salvo deliberação em contrário do órgão de direção nacional do partido**.

A ADI nº 1.063, suspendeu a eficácia da expressão “órgão de direção nacional do partido”, em razão de que estava sendo violado a autonomia dos partidos políticos, princípio então expresso na Constituição Federal de 1988. Cabendo, portanto ao estatuto do partido

regular a forma de veto da candidatura. Não era razoável que o órgão nacional decidisse sobre a escolha de candidatos a deputado estadual, questão afeta ao órgão estadual.

Finalmente, adveio a atual Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 1997, com o intuito de regular todas as eleições posteriores e não mais apenas uma única eleição, estendendo a disciplina da candidatura nata inclusive aos vereadores e sem o temperamento, que permitia ao partido vetar o candidato nato. Como analisado, o STF, na ADI nº 2530-9, suspende de forma cautelar o instituto da candidatura nata.

#### **3.1.4. Registro da Candidatura**

O ato de registro da candidatura, conforme lição de Santana e Guimarães (2006), consiste em um exame do cumprimento, por parte do candidato, das condições de elegibilidade. Caso deferido, a Justiça Eleitoral reconhecerá o direito do candidato em participar do processo eleitoral.

Os partidos e coligações devem solicitar à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano eleitoral. Cada partido pode registrar candidatos à Câmara dos Deputados, à Câmara Legislativa, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais em até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher. No caso de coligações para as eleições proporcionais, pode-se registrar até o dobro do número de lugares a preencher.<sup>31</sup>

Os Tribunais e Conselhos de Contas devem disponibilizar à Justiça Eleitoral a relação dos responsáveis que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível do órgão competente, porquanto ser caso de inelegibilidade do responsável. Entretanto, se houve sentença judicial favorável ao interessado, ou, ainda, se a decisão do órgão administrativo estiver submetida à apreciação do Poder Judiciário não há impedimento de sua elegibilidade.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Lei da Eleições, arts. 10 e 11

<sup>32</sup> Lei das Eleições, art. 11, § 5º e Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º, I, “g”

### 3.1.5. Diplomação

Joel José Cândido define diplomação como “*o ato através do qual a Justiça Eleitoral credencia os eleitos e suplentes, habilitando-os a assumir e exercer os respectivos mandatos eletivos*”. A diplomação se aplica a todos os eleitos e suplentes e não se confunde com a entrega do diploma que é normalmente feita só aos que irão exercer o mandato e a dois ou três suplentes. Entretanto, nada impede algum suplente que não recebeu o diploma o faça para assumir uma cadeira parlamentar.

A diplomação, na lição do autor, é ato jurisdicional típico, não havendo diplomação por ato administrativo. É comum acontecer a entrega informal do diploma por autoridades administrativas, no caso de não comparecimento do eleito no ato da diplomação. Já Santana e Guimarães (2006) prelecionam que a diplomação “*consiste em ato jurisdicional de natureza declaratória*”. Nesse sentido Castro (2004) sustenta que a diplomação tem natureza meramente declaratória “*porque o mandato é constituído nas urnas e não na diplomação, limitando-se a reconhecer que os votos foram alcançados legitimamente*”.

Segundo o Código Eleitoral, o ato da diplomação compete às Juntas Eleitorais nas eleições municipais; aos Tribunais Regionais nas eleições gerais; e ao TSE nas eleições presidenciais. Dessa forma, o ato da diplomação é sempre de competência de órgão colegiado da Justiça Eleitoral.

A proclamação dos resultados é ato que, juntamente com diplomação, produz um ato complexo. Assim, só é possível a diplomação após a proclamação dos resultados. Da proclamação não cabe nenhum recurso judicial, ao contrário da diplomação pode ser questionada por meio do Recurso Contra a Diplomação – RCD.

O diploma é “*o documento expedido pela Justiça Eleitoral, à vista dos resultados apurados no pleito, a fim de que os eleitos e suplentes possam tomar posse e exercer os respectivos mandatos eletivos*”. O diploma, dessa forma, é o documento formal que comprova a diplomação. O Código Eleitoral estabelece as informações mínimas que devem conter do

diploma, que são o nome do candidato a sua legenda, o cargo em que foi eleito ou sua classificação como suplente, bem como outros dados a critério do juiz ou Tribunal.<sup>33</sup>

O ato da diplomação constitui importante marco no processo eleitoral, porquanto é dessa data que se iniciam os prazos de três dias para interposição de Recurso Contra a Diplomação, previsto no art. 261 do Código Eleitoral, e de quinze dias para a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME, prevista em sede constitucional no art. 14, § 10.<sup>34</sup>

### **3.2. Financiamento das Campanhas Eleitorais**

A arrecadação de recursos e a execução das despesas destinadas às Campanhas Eleitorais são efetuadas tanto pelos candidatos quanto pelos comitês financeiros dos Partidos Políticos. A Lei das Eleições apresenta as regras que os candidatos e Partidos Políticos devem seguir na arrecadação e aplicações de recursos financeiros e não-financeiros nas campanhas eleitorais, bem como na prestação de contas desses recursos à Justiça Eleitoral. A Resolução TSE nº 22.250, de 2006, regulamentou a Lei das Eleições no tocante a financiamento e prestação de contas para as Campanhas Eleitorais realizadas em 2006.

#### **3.2.1. Comitês Financeiros**

A Lei das Eleições estabelece que os Partidos Políticos devem constituir comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais, em até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção. Esses comitês devem ser criados para cada uma das eleições em que o partido apresente candidato próprio, podendo reunir em único comitê as atribuições relativas às eleições de uma circunscrição. No caso de eleição presidencial, a criação de comitê nacional é obrigatória, enquanto que a de comitês estaduais e distrital é facultativa. Após a criação dos comitês, os mesmos devem ser registrados em até cinco dias nos órgãos da Justiça Eleitoral competentes para o registro dos candidatos.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Código Eleitoral, art. 215, parágrafo único.

<sup>34</sup> Castro, 2004, p. 324.

<sup>35</sup> Lei das Eleições, art. 19.

Para as eleições gerais e presidenciais de 2006, a Resolução TSE nº 22.250, de 2006, detalhou a forma de constituição dos comitês financeiros pelos partidos, *ipsis litteris*.

**Art. 6º** Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais, podendo optar pela criação de (Lei nº 9.504/97, art. 19, cabeça do artigo):

I – um único comitê que compreenda todas as eleições de determinada circunscrição; ou

II – um comitê para cada eleição em que o partido apresente candidato próprio, na forma descrita a seguir:

a) comitê financeiro nacional para presidente da República;

b) comitê financeiro estadual ou distrital para governador;

c) comitê financeiro estadual ou distrital para senador;

d) comitê financeiro estadual ou distrital para deputado federal;

e) comitê financeiro estadual ou distrital para deputado estadual ou distrital.

§ 1º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê financeiro nacional e facultativa a de comitês estaduais ou distrital (Lei nº 9.504/97, art. 19, § 2º).

§ 2º Os comitês financeiros serão constituídos por tantos membros quantos forem indicados pelo partido, sendo obrigatória a designação de, no mínimo, um presidente e um tesoureiro.

§ 3º O partido coligado, nas eleições majoritárias, estará dispensado de constituir comitê financeiro, desde que não apresente candidato próprio.

§ 4º Não será admitida a constituição de comitê financeiro de coligação partidária.

Assim, o partido poderia, na eleição de 2006, constituir um único comitê financeiro estadual ou distrital para a eleição de Governador, Senador, Deputado federal, Deputado estadual ou distrital. Ou, então, poderia constituir um comitê para cada um desses cargos. Em relação a campanha presidencial, há a obrigatoriedade da abertura de comitê nacional para presidente da República, podendo, ou não, constituir comitês financeiros estaduais ou distrital.

As atribuições do comitê financeiro encontram-se didaticamente sistematizadas no art. 7º da Resolução TSE nº 22.250, de 2006, *in verbis*:

**Art. 7º** O comitê financeiro tem por atribuição (Lei nº 9.504/97, arts. 19, 28, §§ 1º e 2º, e 29):

I – arrecadar e aplicar recursos de campanha;

II – distribuir aos candidatos os recibos eleitorais;

III – fornecer aos candidatos orientação sobre os procedimentos de arrecadação e de aplicação de recursos e sobre as respectivas prestações de contas;

IV – encaminhar à Justiça Eleitoral a prestação de contas dos candidatos às eleições majoritárias, que abrangerá a de seus vices e suplentes;

V – encaminhar à Justiça Eleitoral a prestação de contas dos candidatos às eleições proporcionais, caso estes não o façam diretamente.

É obrigatória a abertura de conta bancária específica em nome do candidato e do comitê financeiro

O candidato e os comitês financeiros são obrigados a abrirem conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha, inclusive dos recursos do próprio candidato e oriundos de comercialização de produtos e da realização de eventos.<sup>36</sup>

### **3.2.2. Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica**

Para que o candidato e o comitê financeiro arrecadem e executem despesas por meio de recursos financeiros há necessidade de conta bancária específica e exclusiva para esse fim. Para tanto, a legislação brasileira estabelece a obrigatoriedade de que os candidatos e os comitês financeiros inscrevam-se no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ. Para que, de posse do número de inscrição no CNPJ, possam providenciar a abertura a respectiva conta bancária específica e exclusiva.

O Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal – SRF editaram a Instrução Normativa Conjunta TSE/SRF nº 609, de 10.01.2006, que trata dos procedimentos de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ dos comitês financeiros de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivo. Essa instrução estabelece que a inscrição no CNPJ dos candidatos a cargos eletivos e comitês financeiros dos partidos políticos destina-se exclusivamente para captação e movimentação dos recursos financeiros da campanha eleitoral. O TSE encaminhará à SRF a relação dos comitês financeiros e dos candidatos, em meio eletrônico, para que a SRF providencie a inscrição no CNPJ. Cada candidato e comitê receberá um número de inscrição no CNPJ. E será adotado como nome empresarial para os comitês financeiros a expressão “ELEIÇÃO – (ano da eleição) – Comitê Financeiro – (Município, no caso de eleições municipais) – (UF, no caso de pleitos municipais ou estaduais) – (cargo eletivo ou expressão ÚNICO, seguido da sigla do partido)”. No caso de candidato a cargos eletivos, adota-se a expressão “ELEIÇÃO – (ano da eleição) – (nome do candidato) – (cargo eletivo)”. Essa IN conjunta reforça, ainda, no art. 5º, a obrigatoriedade dos candidatos e comitês, após obterem o número de inscrição no CNPJ, promoverem a abertura de contas bancárias específicas.

### **3.2.3. Contas Bancárias**

---

<sup>36</sup> Lei das Eleições, art. 22 e Resolução TSE nº 22.250, de 2006, art. 10.

A abertura de conta bancária, conforme se destacou, é obrigatória para a arrecadação e gastos de recursos financeiros e não-financeiros, sob pena de rejeição das contas de campanha. No entanto, a abertura de conta bancária é facultada aos candidatos a vice e a suplentes que, caso optem em abri-las, devem seguir todas as regras a elas aplicáveis.

Cumpra-se destacar que, para as campanhas municipais, a obrigação de abertura de contas específicas para candidatos a Prefeitos e Vereadores, e para os respectivos comitês financeiros dos partidos é flexibilizada no caso de Municípios em que não haja agência bancária e, também, no caso de candidatos a Vereador para Municípios com menos de vinte mil eleitores.<sup>37</sup>

Para o pleito de 2006, a Resolução TSE nº 22.250, de 2006, regulou a abertura de contas bancárias específicas para os candidatos e comitês financeiros. Frisa-se, também, a necessidade de comprovante de inscrição no CNPJ para a abertura da conta. A conta bancária foi identificada, no caso de candidato, com a denominação: “ELEIÇÕES (ano) – nome do candidato – cargo eletivo”; e, no caso de comitê financeiro, com a denominação: “ELEIÇÕES (ano) – COMITÊ FINANCEIRO – cargo eletivo ou a expressão ÚNICO – (sigla do partido)”.<sup>38</sup>

O Departamento de Normas do Sistema do Banco Central do Brasil – Bacen editou a Carta-Circular nº 3.236, de 08.06.2006, para regular, junto à rede bancária, a abertura, movimentação e encerramento das contas bancárias dos comitês financeiros e dos candidatos a cargo eletivos. A abertura de conta bancária por partes dos bancos é compulsória e é vedada a exigência de depósito mínimo, conforme prevê a Lei das Eleições no art. 22.

A conta bancária para o controle da arrecadação de recursos financeiros e das despesas realizadas nas campanhas eleitorais, tanto do candidato quanto do comitê financeiro, é exclusiva e universal. Assim, todos os recursos financeiros envolvidos em campanhas eleitorais devem utilizar a conta bancária criada exclusivamente para esse fim. Isso facilita o controle a ser realizado pela Justiça Eleitoral na ocasião da análise da prestação de contas eleitorais.

---

<sup>37</sup> Lei das Eleições, art. 22.

<sup>38</sup> Resolução TSE nº 22.250, de 2006, art. 10.

### 3.2.4. Arrecadação e Aplicação de Recursos

A arrecadação e aplicação de recursos financeiros só são permitidas após a abertura de conta bancária específica para o candidato e comitê financeiro.<sup>39</sup> Para as eleições de 2006, a Resolução TSE n° 22.250, de 2006, no seu art. 1º, estabeleceu as exigências para que os candidatos e comitês efetuem a arrecadação e gastos de recursos, *verbis*:

**Art. 1º** Sob pena de rejeição das contas, a arrecadação de recursos e a realização de gastos por candidatos e comitês financeiros só poderão ocorrer após observância dos seguintes requisitos:

**I – solicitação do registro do candidato;**

**II – solicitação do registro do comitê financeiro;**

**III – inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);**

**IV – abertura de conta bancária específica para a movimentação financeira de campanha, salvo para os candidatos a vice e a suplente;**

**V – obtenção dos recibos eleitorais.**

Parágrafo único. Para os fins destas instruções, são considerados recursos, ainda que fornecidos pelo próprio candidato:

I – cheque ou transferência bancária;

II – título de crédito;

III – bens e serviços estimáveis em dinheiro. (grifou-se)

Observa-se que há um encadeamento nos incisos do *caput* do artigo. Primeiramente, registra-se o candidato, que dever ser feito até às 19 horas do dia 5 de julho do ano eleitoral. Em seguida, constitui-se o comitê financeiro, a ser realizada até 10 dias úteis após a escolha dos candidatos pelo partido, e, no prazo de cinco dias, efetua-se o seu registro junto à Justiça Eleitoral. Posteriormente, deve-se proceder à inscrição no CNPJ perante à Receita Federal. De posse do número de inscrição no CNPJ, é possível a abertura das contas bancárias específicas dos candidatos e comitês financeiros. Finalmente, a emissão de recibo eleitoral é obrigatória para qualquer doação recebida pelo candidato e comitê em modelo próprio previsto em anexo da Lei das Eleições.<sup>40</sup> Dessa forma, há a necessidade de obtenção desses recibos para receber qualquer doação. Destaca-se, ainda, que os requisitos para a arrecadação e gastos de recursos financeiros previstos nessa resolução provêm diretamente da Lei das Eleições e a resolução não inova nos procedimentos eleitorais.

Há de se ressaltar que a Lei n° 11.300, de 2006, incluiu o § 3º no art. 22 da Lei das Eleições estabelecendo que o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais

<sup>39</sup> Lei das Eleições, art. 22, *caput* e § 3º

<sup>40</sup> Lei das Eleições, art. 23, §2º

não provenientes da conta bancária específica implica em rejeição da prestação de contas do partido ou candidato.

A administração financeira da campanha é realizada diretamente pelo candidato ou por meio de pessoa por ele designada, o caixa de campanha. O candidato é solidariamente responsável com este pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.<sup>41</sup> Destaca-se que a inclusão da responsabilidade solidária do caixa de campanha deveu-se a Lei nº 11.300, de 2006.

### **Arrecadação de Recursos**

A Resolução TSE nº 22.250, de 2006, lista as seguintes fontes de recursos destinadas às campanhas eleitorais de 2006:<sup>42</sup>

- a) recursos próprios;
- b) doações de pessoas físicas;
- c) doações de pessoas jurídicas;
- d) doações de comitês financeiros ou partidos;
- e) repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário;
- f) receita decorrente da comercialização de bens ou da realização de eventos.

A doação de pessoa física em dinheiro ou estimáveis em dinheiro limita-se a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior a eleição. As doações que superarem esse limite sujeitam o doador ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.<sup>43</sup>

É permitido, ainda, que qualquer eleitor possa realizar gastos em apoio a candidatos limitados a quantia de um mil UFIR e que não estão sujeitos a contabilização por ocasião das

---

<sup>41</sup> Lei das Eleições, art. 20 e art. 21, § 2º com redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006.

<sup>42</sup> Resolução TSE nº 22.250, de 2006, art. 12

<sup>43</sup> Lei das Eleições, art. 23, § 1º, I.

prestações de contas eleitorais.<sup>44</sup> Quanto a esse dispositivo interessante observar a lição de Schlickmann:

Dessa forma, a prerrogativa conferida pelo dispositivo em tela aplica-se, apenas e tão-somente, às despesas realizadas por eleitor simpatizante de dada candidatura sem que os recursos que custearam essas mesmas despesas, ou seu objeto, alcancem o candidato. Dessa forma, não serão gastos pessoais estimáveis em dinheiro, para essa finalidade, as doações realizadas a candidato de bens estimáveis em dinheiro ou de dinheiro, em qualquer montante.

Exemplificando, se o eleitor ordenar a confecção de brindes de campanha e distribuí-los diretamente, verificar-se-á gasto pessoal. Se, ao contrário, os brindes forem entregues ao candidato para distribuição, deverão ser contabilizados regularmente, ao doador fornecendo-se o competente recibo eleitoral. Assim, o gasto pessoal jamais poderá chegar ao candidato como doação. Se tal ocorrer, como doação deverá ser tratado. (Schlickmann, 2006, p. 128 e 129)

O candidato pode utilizar recursos próprios estando limitado apenas ao limite global de sua campanha estabelecido pelo seu partido.<sup>45</sup> Assim, o candidato que optar em utilizar exclusivamente recursos próprios pode gastar até o limite informado por seu partido à Justiça Eleitoral. No caso de utilizar recursos de terceiros e próprios, o candidato pode transferir recursos próprios até o limite da diferença entre o limite estabelecido pelo partido e o montante de recursos recebidos de terceiros. Nesse sentido, Denise Schlickmann leciona:

E na hipótese de efetiva utilização de recursos próprios e de terceiros para o financiamento da campanha? Neste caso, da interpretação da Lei, ainda que não expresso objetivamente, obtém-se que o limite de recursos próprios a ser considerado seria o da diferença entre os recursos de terceiros arrecadados e o limite de gastos estabelecidos pelo próprio partido, que é geral e reflete o máximo possível de aplicação permitida ao candidato. (Schlickmann, 2006, p. 105)

A pessoa jurídica está sujeita ao limite de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição para fins de doações e contribuições a candidatos a cargos eletivos e a comitês financeiros dos partidos políticos. Caso esse limite seja superado, a pessoa jurídica sujeita-se a multa no valor de cinco a dez vezes a quantia excedente. Ademais, a pessoa jurídica que extrapole esse limite estará proibida de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral.<sup>46</sup>

Quanto à doação entre candidatos e comitês financeiros, a Resolução TSE nº 22.250, de 2006, ao tratar da eleição de 2006, estabelece que não estão sujeitos aos limites estabelecidos à pessoa física e jurídica. Apesar disso, entende-se que o limite do beneficiário da transferência está limitado ao estabelecido pelo seu partido. No caso do candidato querer

---

<sup>44</sup> Lei das Eleições, art. 27.

<sup>45</sup> Lei das Eleições, art. 23, § 1º, II.

transferir recursos próprios a outros candidatos, as doações dele se enquadram no limite de pessoa física.<sup>47</sup>

Cabe destacar que o descumprimento dos limites de doação por pessoa física ou jurídica é infração cometida por este não podendo o candidato ou comitê responsabilizar-se por isso. Não haveria como o candidato ou o comitê ter acesso às informações fiscais e financeiras dos doadores, bem como ao montante total que os mesmo doaram para outros candidatos e comitês. Dessa forma, não se podem prejudicar as contas do candidato e do comitê. Nesse sentido, Schlickmann leciona:

Importa salientar, ainda, que o desrespeito ao limite para as doações, por pessoas físicas e jurídicas, resulta em infração cometida pelo doador, e não pelo candidato, não alterando o julgamento de mérito sobre suas contas. (Schlickmann, 2006, p. 106)

Para fins de se efetuar a análise dos limites de doações e contribuições previstos na legislação, o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal editaram a Portaria Conjunta TSE/SRF nº 74, de 10.01.2006. Essa portaria estabelece que o TSE encaminhará à SRF as seguintes informações obtidas dos candidatos e comitês financeiros por ocasião da prestação de contas eleitorais: a relação de doadores pessoas físicas e jurídicas com os respectivos CPF e CNPJ; o montante de recursos, financeiros ou não, doados; a data da doação; o candidato e comitê financeiro que recebeu os recursos; o respectivo número de inscrição no CNPJ; e a identificação da conta bancária utilizada. Além disso, será repassado pelo TSE à SRF as seguintes informações relativas à prestação de serviços e ao fornecimento de mercadorias para as campanhas eleitorais: a relação de pessoas físicas e jurídica; o respectivo número de inscrição no CNPJ e CPF; o valor recebido; a data; e o número do documento fiscal, se for o caso. Há de se ressaltar que essa portaria conjunta também se aplica à prestação de contas anuais dos Partidos Políticos, devendo o TSE repassar à SRF as mesmas informações.

A Portaria também prevê que qualquer cidadão possa apresentar denúncia à SRF sobre o uso indevido de recursos financeiros e não-financeiros nas campanhas eleitorais. Para tanto, a portaria regula o rito a ser seguido pela Receita Federal e pelo denunciante, exigindo, por exemplo, a identificação do cidadão. Se a denúncia for considerada procedente, será encaminhada a unidade da SRF com jurisdição sobre o domicílio do denunciado e incluir-se-á

---

<sup>46</sup> Lei das Eleições, art. 81.

<sup>47</sup> Resolução TSE nº 22.250, de 2006, art. 15.

em programa de fiscalização. Cabe a SRF verificar eventual cometimento de ilícitos tributários nas citadas denúncias e nas informações das prestações de contas eleitorais.

Importante providência adotada nessa portaria foi a previsão de campo específico nas declarações de imposto de renda da pessoa física e nas declarações de informações econômico-fiscais da pessoa jurídicas para registrar as doações aos candidatos a cargos eletivos, aos comitês financeiros dos partidos políticos e aos Partidos Políticos, bem como para registrar os gastos que os eleitores podem efetuar em apoio a candidato, que é limitado a um mil UFIR<sup>48</sup> e que não são contabilizados nas prestações de contas eleitorais.

As fontes de recursos vedadas para campanha a partido e a candidato encontram-se previstas no art. 24 da Lei das Eleições, *ipsis litteris*:

**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, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

VIII - entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Há de se ressaltar que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, no art. 31, apresenta um rol de vedações menor que o previsto na Lei das Eleições. A LOPP apresenta, apenas, as fontes vedadas previstas nos incisos I, II, III e VII da Lei das Eleições. Assim, não constam da relação de fontes vedadas da LOPP: as entidades de utilidade pública, a pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior, bem como as novas fontes vedadas incluídas pela Lei nº 11.300, de 2006, quais sejam, entidades esportivas que recebam recursos públicos, organizações não-governamentais que recebam recursos públicos e as organizações da sociedade civil de interesse público.

---

<sup>48</sup> A última UFIR teve seu valor fixado em R\$ 1,0641.

Destaca-se que o *caput* do art. 24 da Lei das Eleições prescreve que “*é vedado, a partido e candidato*”. Ora se é vedado a partido, então não poderia o Partido Político receber recursos das fontes previstas nesse artigo. Assim, o rol das fontes vedadas previsto no artigo 24 da Lei das Eleições também se aplicaria ao financiamento de Partido Político.

Argumenta-se que o termo “*partido*” previsto no *caput* do art. 24 da Lei das Eleições refere-se, de fato, ao comitê financeiro do Partido Político. Mesmo adotando tal entendimento, pode-se supor a hipótese de que os Partidos Políticos poderiam receber recursos provenientes das fontes vedadas previstas na Lei das Eleições, mas não no art. 31 da LOPP. Os Partidos Políticos poderiam usar tais recursos em sua manutenção e em seguida, doar recursos ao candidato a cargo eletivo ou ao comitê financeiro do Partido Político. Tal transferência entende-se ser irregular, porquanto seria uma doação indireta que é vedada segundo o *caput* do art. 24 da Lei das Eleições.

Dessa forma, defende-se primeiramente que o rol de fontes vedadas previstas na Lei das Eleições se aplica também às doações aos Partidos Políticos. Em segundo lugar, caso a jurisprudência não siga esse entendimento, defende-se que o Partido Político que receba recursos das fontes previstas no artigo 24 da Lei das Eleições não possa doar recursos para candidatos a cargos eletivos nem para comitês financeiros dos Partidos Políticos, sob pena de configurar recebimento indireto de recursos provenientes de fontes vedadas.

Destaca-se que o recebimento de recursos por parte dos candidatos e comitês financeiros proveniente direta ou indiretamente de fontes vedadas produz irregularidade insanável e causa a rejeição das contas de acordo com o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral expresso na Resolução TSE nº 22.250, de 2006, art. 12, parágrafo único.

Outra fonte de recurso vedada pela Lei da Eleição que merece destaque é a proveniente de concessionárias e permissionárias de serviços públicos. A Justiça Eleitoral, por ocasião do julgamento das prestações de contas partidárias e eleitorais, depara-se com diversas situações em que há suspeita de doações, direta ou indiretamente, dessas entidades.

Na tentativa de evitar a caracterização dessa infração, o grupo de sociedade, na qual uma ou mais sociedades pertencentes ao grupo são concessionárias ou permissionária de serviço público, pode utilizar o artifício de realizar doações às campanhas eleitorais por meio de outra empresa do grupo que não é concessionária ou permissionária de serviço público.

Modesto Carvalhosa assim conceitua grupo de sociedades:

como um conjunto de companhias sujeitas a um controle comum, que, mediante convenção formal, visa a concentrar, sob a direção autônoma do grupo, a política de administração, os fatores de produção, o patrimônio e os resultados (lucros), mantendo cada um dos pactuantes a sua *formal* personalidade jurídica. (Carvalhosa, 1998, v.4, tomo II, p. 266)

Quanto à questão da autonomia do grupo de empresas, o autor argumenta que há perda da autonomia das sociedades filiadas em favor do grupo de sociedades e, por conseqüência a formação de uma nova entidade societária e empresarial despersonalizada, com interesse próprio, *ad litteram*:

Vê-se, portanto, que as sociedades submetidas à convenção deixam de ser substancialmente independentes como pessoas jurídicas, na medida em que o contrato associativo afeta ambas as esferas (empresarial e societária), de forma relevante. **Perdem as sociedades filiadas, a favor do grupo convencional, a sua autonomia social (administração autônoma) e patrimonial. Há uma direção empresarial única e uma direção societária também única** (art. 272), abrangendo tanto a administração como o próprio patrimônio social. Subverte-se o conceito clássico que o direito adota ao atribuir personalidade jurídica a entidades economicamente autônomas, cujo objetivo é o de organizar, também autonomamente, os fatores de produção visando aos seus objetivos estatutários. Para o direito, a sociedade mercantil é a titular de uma determinada iniciativa empresarial.

**O que ocorre com o grupo empresarial é que se cria uma nova entidade societária e empresarial, sem personificação, com interesse próprio e transcendente daquele das sociedades convenientes.**

**A direção societária única acarreta a perda da autonomia gerencial e ainda a disponibilidade autônoma dos recursos e dos resultados (art. 276) a favor da direção do grupo ou de sociedades do grupo, nos termos da convenção. Não há apenas a perda da independência econômica, mas também a perda da independência jurídica das sociedades filiadas à convenção (art. 272).** (Carvalhosa, 1998, v. 4, tomo II, p. 268 e 269)

Entende-se, portanto, que a doação de recursos por empresas pertencentes a grupo de sociedade que contém empresa concessionária ou permissionária de serviço público deva ser considerado vedado, porquanto o grupo societário, por ter objetivos próprios que norteiam as administrações das empresas controladas, ser na verdade quem toma as decisões se beneficiando dos contratos junto aos órgãos públicos. Ademais, destaca-se que a Lei das Eleições proíbe “*a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro*” das empresas concessionárias e permissionárias de serviço público. Ora, o legislador fez questão de incluir o termo “indiretamente” de forma a evitar situações com essas. Assim, verifica-se que a não proibição desse expediente permite que relações espúrias entre os governantes e as empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público, visto que o grupo que as contém pode doar recursos para bancar as campanhas

eleitorais desses governantes, ou efetuam doações a candidatos para que no futuro possam se beneficiar de benesses públicas, tais como alterações e prorrogações dos contratos.

Por ocasião da análise das prestações de contas eleições, a jurisprudência da Justiça Eleitoral tem oscilado sobre o tema. Sugere-se que resolução do TSE detalhe de forma clara essa questão, de modo a promover segurança jurídica e diretrizes para as empresas, os Partidos Políticos e a sociedade.

Em relação ao tema das concessionárias e permissionárias de serviço público, cumpre assinalar as empresas mineradoras. Tais empresas são titulares de concessões ou autorizações para a exploração de substâncias minerais. A concessão de lavra consiste em concessão de uso de bem público, o que não se constitui serviço público. Assim, tanto a Lei Orgânica dos Partidos Políticos quanto a Lei das Eleições não vedam de forma expressa as doações de tais empresas.

Não obstante a legalidade de tais doações, os motivos que levaram o legislador a vedar doações por parte de concessionárias e permissionárias de serviço público são facilmente aplicáveis às sociedades mineradoras. A permissão de doações de empresas que são concessionárias ou autorizatárias de exploração de uso de bem público também leva ao estabelecimento de uma relação promíscua entre o Poder concedente e o particular que detém a concessão ou autorização. Não há diferenças significativas entre um caso e o outro. Desta forma, seria de bom alvitre a alteração da Lei Orgânica dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições, incluindo, em ambas as leis, a vedação de doações por parte de concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de uso de bem público, em especial as detentoras de concessão de lavra

A fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política criada e mantida com no mínimo vinte por cento dos recursos recebidos pelos Partidos Políticos provenientes do Fundo Partidário<sup>49</sup> não pode efetuar doações aos candidatos e comitês financeiros. Porquanto essa entidade é “*fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público*”, e assim se enquadra na fonte vedada prevista no inciso II do artigo 24 da Lei das Eleições.

Outra forma de financiamento das campanhas eleitorais é por meio da comercialização de bens ou a promoção de eventos. Para a eleição de 2006, a Resolução TSE nº 22.250, de 2006, em seu art. 18 regulou o tema, *ad litteram*:

**Art. 18.** Para a comercialização de bens ou a promoção de eventos que se destinem a arrecadar recursos para campanha eleitoral, o comitê financeiro ou candidato deverá:

**I – comunicar sua realização, formalmente e com antecedência mínima de cinco dias, ao tribunal eleitoral, que poderá determinar a sua fiscalização;**

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

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de bens ou com a realização de eventos, destinados a angariar recursos para a campanha eleitoral, serão considerados doação e estarão sujeitos aos limites legais e à emissão de recibos eleitorais.

§ 2º O montante bruto dos recursos arrecadados deverá, antes de sua utilização, ser depositado na conta bancária específica. (grifou-se)

Pontua-se a necessidade de comunicação prévia, com antecedência mínima de cinco dias, ao tribunal eleitoral, da realização de comercialização e para a comunicação da realização de eventos. Sobre essa questão, leciona Schlickmann:

Do exame da nova regulamentação do tema, destaca-se que foi introduzido prazo mínimo de cinco dias de antecedência para a comunicação à Justiça Eleitoral a respeito da realização da comercialização de bens ou da realização de eventos, pelo comitê financeiro ou pelo candidato, conforme o caso. **É extremamente positiva a fixação de prazo para a referida comunicação, com vistas a viabilizar que a Justiça Eleitoral de fato exerça a fiscalização desses eventos.** (Schlickmann, 2006, p. 110)

Os recursos obtidos da comercialização de bens e da promoção de eventos são considerados doações e devem ser comprovados mediante a emissão de recibos eleitorais preenchidos integralmente. Nas eleições anteriores, as resoluções estabeleciam valores máximos para os quais era dispensada a emissão de recibo para a comercialização de bens, serviços e ingressos de eventos, v.g., nas eleições municipais de 2004 estabeleceu-se o valor de cinquenta reais. Assim, a legislação de 2006, ao tratar desse tema, foi mais rigorosa.<sup>50</sup>

Sobre os eventos, cabe assinalar que a Lei nº 11.300, de 2006, ao acrescentar o § 7º no art. 39 da Lei das Eleições, proibiu “*a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral*”. Esse dispositivo proposto na Lei 11.300, de 2006, é um dentre vários que buscaram reduzir os custos das campanhas eleitorais.

A síntese do Relatório sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2006, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, considera positivas as fiscalizações de eventos exercidas por diversos Tribunais Regionais Eleitorais, durante as Campanhas Eleitorais de 2006, e incentiva a adoção de tais práticas, *ipsis verbis*:

<sup>49</sup> Lei Orgânica dos Partidos Políticos, art. 44, IV

<sup>50</sup> Schlickmann, 2006, p. 110.

Em alguns estados, a Justiça Eleitoral fiscalizou a realização dos eventos promovidos pelos candidatos e comitês financeiros com vistas à arrecadação de recursos. Essa prática se mostrou positiva, pois permitiu a antecipação de parte da análise das prestações de contas, não obstante as dificuldades encontradas por falta de adequado aparelhamento da estrutura administrativa da Justiça Eleitoral.

Para incentivar essa prática, recomendou-se ao TSE que avalie a conveniência e oportunidade de:

incentivar a fiscalização *in loco* dos eventos promovidos pelos candidatos para arrecadação de recursos, com alocação de maior efetivo de pessoal nessa atividade, fornecendo equipamentos adequados, tais como, máquinas fotográficas e veículos, com a disponibilização de recursos orçamentários para pagamentos de diárias e horas extras aos servidores envolvidos na fiscalização.

Os recibos eleitorais “*são documentos oficiais que viabilizam e tornam legítima a arrecadação de recursos para a campanha, considerando-se imprescindíveis seja qual for a natureza do recurso, ainda que do próprio candidato*”.<sup>51</sup> Para as eleições de 2006, coube aos diretórios nacionais dos Partidos Políticos a responsabilidade para a confecção dos recibos eleitorais e para a distribuição aos comitês financeiros nacionais, estaduais e distritais que, por sua vez, repassaram aos candidatos. O diretório nacional pôde delegar aos diretórios regionais a confecção desses recibos. Os recibos são numerados e controlados por meio do Sistema de Recibos Eleitorais, de responsabilidade do TSE. Destaca-se que os partidos políticos devem informar nesse sistema a relação dos recibos eleitorais, com os dados dos doadores, até oito dias após a eleição. Schlickmann (2006) critica os procedimentos adotados na sistemática de funcionamento dos recibos eleitorais, *ad litteram*:

Em que pese a matéria ter sofrido alteração na regulamentação que vigora para as eleições de 2006, não são de significativa importância, nem instituem mecanismos mais rígidos de controle, como, por exemplo, a reintrodução da sua confecção pela Casa da Moeda do Brasil, evitando-se as inúmeras possibilidades hoje existentes de simples duplicação de recibos eleitorais para utilização nas eleições. São, pois, de extrema fragilidade os mecanismos de controle aplicáveis sobre a confecção, distribuição e utilização dos documentos que a Justiça Eleitoral denomina como documentos oficiais a revestirem de legitimidade os recursos arrecadados para financiar as campanhas eleitorais. (Schlickmann, 2006, p. 145)

Outra sugestão seria de que o Sistema de Recibos Eleitorais fosse atualizado em um prazo curto em relação a sua emissão. A adoção desse procedimento aliado ao registro das despesas eleitorais também no mesmo prazo permitiria o acompanhamento quase que *on-line* das campanhas. Com a divulgação desses dados, *v.g.*, pela internet, permitiria-se o controle social das campanhas eleitorais, o que ajudaria a inibir a ocorrência de fraudes e de abuso de poder econômico. A prestação de contas *on-line* da arrecadação e dos gastos das campanhas

---

<sup>51</sup> Resolução TSE nº 22.250, de 2006, art. 3º.

foi sugerida durante a discussão do Projeto de Lei que resultou na Lei nº 11.300, de 2006. Infelizmente essa lei foi tímida sobre o assunto prevendo a prestação de contas parcial dos valores recebidos em doação e os gastos realizados em dois momentos, nos dias 6 de agosto e de 6 de setembro, mas sem a necessidade indicar os doadores e os valores doados.<sup>52</sup>

### **Aplicação de Recursos**

De acordo com o art. 18 da Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 1997, em sua redação original, os partidos e coligações devem comunicar à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos a serem realizados por candidatura a cada eleição. Esse limite serve de parâmetro para que a Justiça Eleitoral analise as prestações de contas. Essa lei estabelece que o descumprimento desse limite implica em multa de cinco a dez vezes ao excesso realizado.

Com a edição da Lei nº 11.300, de 10.05.2006, que alterou a Lei das Eleições, houve alteração dessa disciplina. Agora, a legislação prevê que a cada ano eleitoral, até o dia 10 de junho, deva ser editada lei que fixe o limite de gastos de campanha por cargo eletivo observando peculiaridades locais. Caso não seja publicada essa lei, cabe a cada Partido Político estabelecer o limite de gastos devendo tal limite ser comunicado à Justiça Eleitoral que dará ampla publicidade. Permanece, ainda, por ocasião do registro dos candidatos, a obrigatoriedade do partido e coligações informarem os valores máximos de gastos por cargo eletivo, observando o limite de gastos determinado em lei específica ou, caso não editada, no limite estabelecido pelo partido.

Destaque-se que, apesar da Lei nº 11.300, de 2006, ter sido publicada antes do pleito de 2006, o TSE entendeu que alguns de seus dispositivos não se aplicariam a esse pleito. Foi o caso da disciplina de edição de lei regulando o limite de gastos.<sup>53</sup>

Questão de relevante importância quanto aos limites de gastos repousa na possibilidade de os partidos e coligações alterarem o limite de gastos por eles fixados no momento do registro da candidatura. Até a eleição de 2000, a legislação eleitoral era silente sobre o assunto. Para o pleito de 2002, a Resolução TSE nº 20.987, de 21.02.2002, estabeleceu que *“após comunicado à Justiça Eleitoral, o limite de gastos dos candidatos só poderá ser alterado com a devida autorização do tribunal eleitoral, mediante solicitação*

---

<sup>52</sup> Lei das Eleições, art. 28, § 4º, com a redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006.

*justificada*”. Regulou-se essa regra por meio da Resolução TSE nº 21.118, de 06.06.2002, pormenorizando o procedimento estabelecendo que a Justiça Eleitoral que deveria julgar o pedido até a data da eleição e que deferida a alteração seria procedido a atualização do Sistema de Registro de Candidaturas – CAND. As informações desse sistema são parâmetros para o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE. Assim, a atualização do limite no CAND garante que as prestações de contas eleitorais sejam adequadamente analisadas pela equipe técnica da Justiça Eleitoral. Para a eleição de 2004, a Resolução TSE nº 21.609, de 05.02.2004, foi mais criteriosa ao tratar do tema da alteração dos limites. Estabeleceu-se que os limite só poderiam ser alterados por meio de solicitação justificada, “*em caso de fato superveniente e imprevisível com impacto na campanha eleitoral*”, dependente da autorização do Juiz Eleitoral. Para as eleições de 2006, novo retrocesso foi verificado, retornou-se a situação existente anterior a eleição de 2002. A Resolução TSE nº 22.250, de 2006, não tratou do assunto deixando ao alvedrio dos Tribunais a decisão sobre a alteração dos limites.

Percebe-se que a disciplina dos limites de gastos eleitorais não atinge ao objetivo de buscar um equilíbrio entre os candidatos, cada partido adota seus limites conforme suas possibilidades de arrecadação. Ademais, esses limites são alterados conforme o desempenho dos candidatos e a capacidade financeira. A regra deveria ser a inalterabilidade dos limites, ou melhor, que os limites fosse iguais e impostos a todos os candidatos. Nesse sentido a Lei nº 11.300, de 2006, apresenta melhor solução ao estabelecer a necessidade de lei para cada eleição para definir o limite aplicável a todos os candidatos a cada cargo eletivo independente do Partido Político em que concorrem. Entretanto, questiona-se o interesse do parlamento em editar tal normativo. Como já há previsão da não edição da lei, o que na prática manteria o sistema adotado nas eleições anteriores, é possível que em nada se altere o atual procedimento eleitoral. Melhor seria que a Lei das Eleições tivesse estabelecido critério objetivo para definição dos limites de gastos a serem estabelecidos, por exemplo, por resolução do TSE.

A Lei das Eleições, com alterações promovidas pela Lei nº 11.300, de 2006, estabeleceu em seu art. 26 a definição do que são considerados gastos nas campanhas eleitorais, *ad litteram*:

**Art. 26.** São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

---

<sup>53</sup> Schlickmann, 2006, p. 131.

- III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)
- V - correspondência e despesas postais;
- VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;
- VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
- VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
- IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)
- X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
- XI - (Revogado pela Lei nº 11.300, de 2006)
- XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
- XIII - (Revogado pela Lei nº 11.300, de 2006)
- XIV - aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;
- XV - custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;
- XVI - multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.
- XVII - produção de **jingles**, vinhetas e **slogans** para propaganda eleitoral. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Destaca-se que a Lei nº 11.300, de 2006, ao incluir os §§ 6º, 7º e 8º no art. 39 da Lei das Eleições, vedou diversas condutas durante as campanhas eleitorais, *in verbis*:

**Art. 39.** [...]

[...]

§ 6º É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

§ 7º É proibida a realização de *showmício* e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

§ 8º É vedada a propaganda eleitoral mediante *outdoors*, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, coligações e candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de 5.000 (cinco mil) a 15.000 (quinze mil) UFIRs. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Tais proibições tiveram por objetivo reduzir os custos das campanhas eleitorais, prática mais efetiva em coibir o abuso de poder econômico do que o aumento nas punições.

Sobre esses dispositivos que regem os gastos em campanha eleitoral, cabe destaque a análise de Schlickmann (2006):

Para as eleições de 2006, com o advento da Lei nº 11.300/06, verificaram-se significativas alterações na definição dos gastos eleitorais, dentre elas a exclusão da expressão “dentre outros”, que constava no *caput* do artigo. Com isso, o rol de gastos eleitorais – definidos com a intenção de delimitar o universo daqueles sujeitos a registro nas prestações de contas e aos limites fixados pela Lei – passou a ser taxativo e não, exemplificativo. Este parece ser o claro propósito da Lei.

[...]

Observa-se, na interpretação dos dispositivos legais que ora regulam os gastos eleitorais, a clara intenção do legislador no sentido de (1) delimitar exaustivamente os gastos eleitorais – e nesse sentido verifica-se também um acirramento nos mecanismos de controle, uma vez que não poderá o candidato alegar a realização de despesas tidas por não eleitorais, posto que ilegais – e (2) de reduzir os custos de campanha eleitoral, impedindo os espetáculos. Associe-se a esse espírito racionalizador, a proibição da veiculação de propagandas em *outdoor*, prevista no art. 39, § 8º da nova Lei 9.504/97, alterada pela Lei 11.300/06. (Schlicmann, 2006, p. 121 a 123)

Ainda no tocante a Lei nº 11.300, de 2006, lamenta-se o veto oposto à nova redação prevista no art. 54 da Lei das Eleições que vedava que programas de rádio e de televisão utilizassem montagens, edições, tomadas externas, computação gráfica etc., *litteris*:

**Art. 54.** Os programas de rádio e de televisão e as inserções a que se refere o art. 51 serão gravados em estúdio e deles somente poderão participar o candidato e filiados ao seu partido, sendo vedadas as gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados, efeitos especiais e conversão para vídeo de imagens gravadas em películas cinematográficas.

Parágrafo único. A infração ao disposto no caput deste artigo é punida com a suspensão do acesso do candidato infrator ao horário eleitoral gratuito por 10 (dez) dias.

Caso tal dispositivo fosse aprovado, reduzir-se-ia o custo das campanhas eleitorais, além de enfatizar o debate de idéias entre os candidatos.

### 3.2.5. Sobras de Campanhas

Caso no final da campanha eleitoral, ocorra sobra de recursos financeiros deve-se declarar esses recursos na prestação de contas eleitorais, e após o julgamento de todos os recursos tais valores são transferidos ao partidos ou coligação para a divisão entre os partidos que a compõem. As sobras de recursos devem ser utilizadas exclusivamente na criação e manutenção do instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, previsto na Lei Orgânica dos Partidos Políticos.<sup>54</sup>

Para as eleições de 2006, a Resolução TSE nº 22.250, de 2006, referiu-se apenas a sobra de recursos financeiros, *in verbis*:

**Art. 27.** Se, ao final da campanha, ocorrer **sobra de recursos financeiros**, em qualquer montante, essa deverá ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido ou coligação, neste caso para divisão entre os partidos que a compõem (Lei nº 9.504/97, art. 31, cabeça do artigo).

Parágrafo único. As sobras de recursos financeiros de campanha serão utilizadas pelos partidos políticos, de forma integral e exclusiva, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política (Lei nº 9.504/97, art. 31, parágrafo único).

<sup>54</sup> Lei das Eleições, art. 31.

Assim, o dispositivo, ao tratar apenas da sobra de recursos financeiros, representou um retrocesso ao adotado nas resoluções do TSE para as eleições de 2000 e 2004, que se referiam expressamente a “*recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro*”. No entanto, o art. 28 da Resolução TSE nº 22.250, de 2006, define as sobras de campanha da seguinte forma:

**Art. 28.** Constituem sobras de campanha:

I – a diferença positiva entre os recursos arrecadados e as despesas realizadas em campanha;

II – os recursos de origem não identificada.

Como esse dispositivo estabelece a diferença entre as receitas e despesas, estariam incluídos os recursos estimáveis em dinheiro. Sobre essa questão, Schlickmann (2006) assim se manifesta:

Ora, em que pese não constar expressamente a referência às sobras estimáveis em dinheiro, logicamente deve prevalecer o entendimento de que tais bens constituem sobras, uma vez que o conceito maior do que sejam sobras, é, por natureza, um conceito aritmético: tudo o que se arrecadou diminuído daquilo que foi gasto. Se a própria Resolução 22.250/06 prevê em seu art. 1º, parágrafo único, que “são considerados recursos, ainda que fornecidos pelo próprio candidato”, os bens e serviços estimáveis em dinheiro, há que se concluir que tais bens, uma vez arrecadados e não consumidos, constituirão as sobras de que trata a mesma Resolução.

Segue a autora argumentando que se não se adote tal entendimento seria permitido que, ao final da campanha, o candidato utilizar os recursos financeiros para adquirir bens que poderiam ser revertidos ao próprio candidato.

Destaca-se ainda que os recursos de origem não identificada, como por exemplo depósitos na conta bancária do candidato ou do comitê financeiro, são também tratados como sobras de campanha. E, portanto, tais recursos devem ser declarados na prestação de contas e, após eventuais recursos, transferidos e utilizados exclusivamente na criação ou manutenção do referido instituto.

Interessante notar que, conforme já comentado, no caso de recursos de origem não identificada recebidos por Partido Político, esses recursos devem ser depositados na conta do Fundo Partidário para serem distribuído aos demais Partidos, sem a participação do Partido Político que recebeu a doação não identificada no rateio.

### 3.2.6. Dívidas de Campanhas

Quanto à questão da dívida de campanha, convém observar o que prescreve o artigo 19 da Resolução TSE nº 22.250, de 2006, que se aplicou a eleição de 2006, *in verbis*:

**Art. 19.** Os candidatos e comitês financeiros poderão arrecadar recursos e **contrair obrigações até o dia da eleição.**

§ 1º **Excepcionalmente, será permitida a arrecadação de recursos após o prazo fixado na cabeça deste artigo, exclusivamente para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data, as quais deverão estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral.**

§ 2º As despesas já contraídas e não pagas até a data a que se refere a cabeça deste artigo deverão ser comprovadas por documento fiscal emitido na data de sua realização. (grifou-se)

Portanto, para a Eleição de 2006, foi permitido que os candidatos e comitês financeiros terminassem as eleições com a existência de dívidas de campanha. A existência de dívida de campanha possibilita que os candidatos e comitês financeiros arrecadassem recursos após a data da eleição para quitação plena destas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral, ou seja, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições de primeiro ou segundo turno, conforme o caso.<sup>55</sup>

No tocante as eleições municipais de 2004, a Resolução TSE nº 21.609, de 05.02.2004, no art. 32, permitia que o Partido Político assumisse dívidas de campanha do candidato, *ipsis litteris*:

**Art. 32.** As obrigações relativas a despesas de campanha somente poderão ser contraídas até a data da eleição e deverão estar satisfeitas até a apresentação das contas à Justiça Eleitoral, respeitada a data final estabelecida no art. 36 desta instrução.

Parágrafo único. **Na falta de recursos para adimplir as obrigações previstas no caput até a data da prestação de contas, a sua liquidação poderá 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 aquela liquidação, observadas as restrições previstas em lei.** (grifou-se)

Tal dispositivo autorizava expressamente que Partido Político assumisse dívidas de campanha de candidato. O Partido Político deveria, por ocasião da prestação de contas anuais do exercício seguinte, comprovar a origem dos recursos utilizados para a quitação para garantir a aplicação das mesmas vedações impostas pela legislação aplicável à eleição. Destaque-se que as restrições impostas ao pleito eleitoral são mais restritivos que ao imposto

---

<sup>55</sup> Lei das Eleições, art. 29, III e IV.

à arrecadação de recursos permitidos aos partidos políticos, por exemplo, no tocante aos limites de doações de pessoas físicas e jurídicas.

Observa-se que a legislação do TSE apresentou avanço em relação às eleições municipais de 2004, ao banir a possibilidade de assunção de dívidas de campanha pelo Partido Político, o candidato torna-se inteiramente responsável pelo custeio de sua campanha. Nesse sentido, assinala Schlickmann:

Deixa de existir a prerrogativa instituída normativamente no pleito de 2004. Acertadamente, a Justiça Eleitoral banuiu a possibilidade de assunção de dívidas de campanha pelo partido político, assumindo o candidato inteira responsabilidade pelo custeio de sua campanha eleitoral.

Com tal providência, resgata-se a possibilidade de que as fontes de captação dos recursos da campanhas eleitorais sejam integralmente examinadas pela Justiça Eleitoral quando da prestação de contas, desvinculando-as de eventos futuros de arrecadação ao encargo dos partidos políticos. (Schlickmann, 2006, p. 43)

Apesar da exigência de quitação das eventuais dívidas de campanha previsto na Resolução TSE nº 22.250, de 2006, para as eleições presidenciais e gerais de 2006, o próprio TSE o desconsiderou ao analisar as contas do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. O candidato terminou a campanha com dívidas da ordem de dez milhões de reais. Tais dívidas foram alvo de novação com o Partido dos Trabalhadores. Assim, na prática, houve transferência das dívidas do candidato Lula para o Partido dos Trabalhadores. O TSE ao julgar e aprovar as contas do candidato Lula, vencidos o Presidente Marco Aurélio e o Ministro José Delgado, por meio da Resolução TSE nº 22.500, de 13.12.2006, assim considerou a questão da novação e da dívida de campanha assumida pelo Partido dos Trabalhadores:

3. É permitida a novação, com assunção liberatória de dívidas de campanha, por partido político, desde que a documentação comprobatória de tal dívida seja consistente.

4. Feita a assunção liberatória de dívida, o partido político, ao prestar suas contas anuais, deverá comprovar a origem dos recursos utilizados no pagamento da dívida, recursos que estarão sujeitos às mesmas restrições impostas aos recursos de campanha eleitoral.

Assim, verificou-se que na prática foi permitido pelo TSE que os candidatos tivessem suas dívidas de campanhas assumidas pelo Partido Político, com a necessidade de comprovação da origem dos recursos por ocasião da prestação de contas anuais do Partido Político.

### 3.3. Prestação das Contas de Campanhas Eleitorais

Da arrecadação e aplicação dos recursos financeiros e não-financeiros por parte dos candidatos a cargos eletivos e dos comitês financeiros dos Partidos Políticos deve-se ser prestadas contas à Justiça Eleitoral de forma a garantir o direito a igualdade entre os candidatos e evitar o abuso de poder econômico. Cabe à Justiça Eleitoral ser rigorosa na análise dessa prestação de contas de forma a garantir o pleno exercício da cidadania

#### 3.3.1. Evolução da Prestação de Contas Eleitoral

A regulação do financiamento das eleições vem sendo a praxe em muitos países. Deslhiat e Mare (1994) destacam a legislação eleitoral francesa introduzida pelas leis de 11 de março de 1988 sobre o controle do patrimônio dos políticos e que regulamentam o financiamento dos partidos e campanhas eleitorais dos cargos de Presidente da República e Deputado. Ademais assinalam o exemplo de outros países, *verbis*:

Outros países, no entanto, estavam fornecendo exemplos. Muito tempo depois da Grã-Bretanha, que já em 1863 regulamentara o financiamento de eleições, a maior parte das democracias ocidentais adotou, na década de 70, disposições relativas ao financiamento dos partidos e campanhas eleitorais: a Suécia, em 1966; a Alemanha, em 1967, 1969 e 1983; a Finlândia, em 1969; Israel, em 1973; a Itália, em 1974; os Estados Unidos, em 1974 e 1976; o Japão, em 1975; o Quebec, em 1977; as Comunidades Européias, em 1979 e 1984. Junta-se a elas a Espanha, em 1985. Em contrapartida, são menos numerosos os países que praticam alguma forma de controle da probidade de seus políticos: são eles o Japão, os Estados Unidos, principalmente, e a Itália.

Quanto à legislação britânica, desde 1445 há a preocupação em controlar o financiamento e as fraudes eleitorais, como ressaltam os autores:

Já em 1445, esforçou-se a Inglaterra por inibir fraudes eleitorais cometidas por candidatos que não hesitavam em influenciar eleitores, ou até comprar votos. Esse primeiro dispositivo foi reforçado em 1696 e 1729. O *Corrupt Practices Prevention Act* (Lei sobre a Prevenção da Corrupção) de 1854, ampliado em 1863 e 1883 (primeira limitação imposta às despesas eleitorais), retomado em 1918, 1949 e 1969, é o fundamento do sistema atual.

No Brasil, a regulamentação da prestação de contas eleitoral iniciou com o advento da Lei nº 4.740, de 15.07.1965. A Lei nº 5.682, de 21.07.1971, passou a regulamentar o tema até 1993. A legislação tornou-se mais efetiva no controle do financiamento das campanhas eleitorais, devido a maior preocupação mundial sobre o tema, com a edição da Lei nº 8.713,

de 30.09.1993. Tal lei tratou das regras para administração financeira das campanhas eleitorais, com regras sobre a constituição de comitês financeiros das agremiações partidárias; responsabilidade dos partidos e candidatos; limites de doações de pessoas físicas e jurídicas e sobre a prestação de contas à Justiça Eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral regulamentou essa lei por meio da Resolução TSE nº 14.426, de 04.08.1994. A lei e a resolução disciplinaram as eleições gerais de 1994.<sup>56</sup>

Para as eleições municipais de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.100, de 29.09.1995, regulamentada pelo TSE por meio da Resolução TSE nº 19.510, de 18.04.1996. Para as eleições seguintes editou-se a atual Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30.09.1994, com o intuito de regular todos os processos eleitorais posteriores, e não mais apenas uma única eleição. Esse fato trouxe maior segurança jurídica para o processo eleitoral brasileiro.

### 3.3.2. Disciplina da Prestação de Contas Eleitoral

A Prestação de Contas Eleitorais encontra-se disciplinada na Lei das Eleições nos artigos 28 a 32. O art. 28, *caput*, §§ 1º e 2º estabelece a obrigação dos candidatos e comitês financeiros prestarem contas à Justiça Eleitoral, *litteris*:

**Art. 28.** A prestação de contas será feita:

I - no caso dos candidatos às eleições majoritárias, na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral;

II - no caso dos candidatos às eleições proporcionais, de acordo com os modelos constantes do Anexo desta Lei.

§ 1º As prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão 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.

§ 2º As prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais serão feitas pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato.

Os candidatos às eleições majoritárias devem prestar contas por intermédio dos comitês financeiros, enquanto que aos candidatos às eleições proporcionais, podem optar em prestar contas por intermédio do comitê financeiro ou diretamente à Justiça Eleitoral sem a intervenção do comitê. Para o pleito eleitoral de 2006, o TSE exigiu expressamente que os candidatos e os comitês financeiros dos partidos políticos prestem contas à Justiça Eleitoral.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Schlickmann, 2006, p. 33

<sup>57</sup> Resolução nº 22.250, de 2006, art. 26.

Os candidatos e os comitês financeiros dos partidos políticos devem prestar contas até o trigésimo dia após o dia da eleição do primeiro ou segundo turno, conforme o caso.<sup>58</sup>

A documentação necessária para integrar a prestação de contas eleitoral, para a campanha eleitoral de 2006, encontra-se estabelecida no art. 29, *caput* da Resolução TSE nº 22.250, de 2006, *ipsis litteris*:

**Art. 29.** A prestação de contas deverá ser instruída com os seguintes documentos, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro:

- I – Ficha de Qualificação do Candidato ou do Comitê Financeiro, conforme o caso;
- II – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Recebidos;
- III – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Distribuídos, no caso de prestação de contas de comitê financeiro;
- IV – Demonstrativo dos Recursos Arrecadados;
- V – Demonstrativo das Despesas Pagas após a Eleição;
- VI – Demonstrativo de Receitas e Despesas;
- VII – Demonstrativo do Resultado da Comercialização de Bens e da Realização de Eventos;
- VIII – Conciliação Bancária;
- IX – Termo de Entrega à Justiça Eleitoral dos recibos eleitorais não utilizados, acompanhado dos respectivos recibos;
- X – Relatório de Despesas Efetuadas;
- XI – Demonstrativo de Doações Efetuadas a Candidatos ou a Comitês Financeiros;
- XII – extratos da conta bancária aberta em nome do candidato ou do comitê financeiro, conforme o caso, demonstrando a movimentação ou a ausência de movimentação financeira ocorrida no período de campanha;
- XIII – canchotos dos recibos eleitorais utilizados em campanha.

A prestação de contas deve ser elaborada por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE.<sup>59</sup>

Importa observar que os candidatos e partidos políticos devem manter a documentação por até cento e oitenta dias após a diplomação. E, caso estiver pendente de julgamento qualquer processo judicial relativo às contas, a documentação respectiva deve ser mantida até a decisão final. Tal regramento encontra-se expresso no art. 32 da Lei das Eleições, *in verbis*:

**Art. 32.** Até cento e oitenta dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente a suas contas.  
Parágrafo único. Estando pendente de julgamento **qualquer processo judicial relativo às contas**, a documentação a elas concernente deverá ser conservada até a decisão final.

Questão a ser discutida é a natureza da decisão que julga as contas prestadas à Justiça Eleitoral. Observa-se que o parágrafo único do art. 32 da Lei das Eleições transcrito acima se

<sup>58</sup> Lei das Eleições, art. 29, III e IV

<sup>59</sup> Resolução TSE nº 22.250, art. 32.

refere expressamente à “*processo judicial relativo às contas*”, resultando o entendimento de que os processos que julgam as contas eleitorais apresentam natureza judicial e não administrativa. Sobre esse tema assinala-se o entendimento de Schlickmann (2006), ao tratar do pedido de reconsideração quanto à decisão nos julgamentos de contas eleitorais:

Vigora até o pleito de 2000, o entendimento de que não ocorreria o trânsito em julgado das contas, eis que sempre poderia haver reconsideração da decisão que as julgasse, que possui caráter administrativo.

Ocorre que a sucessão de pedidos de reconsideração culminava em intermináveis processos administrativos que, não raras vezes, tinham o seu custo processual onerado em valores superiores aos das contas prestadas.

O dispositivo da Lei 9.504/97 possui, no aspecto em questão, redação idêntica, ou seja: há **referência expressa à natureza judicial aos julgamentos proferidos pela Justiça Eleitoral quando aprecia as prestações de contas.** [...]

Não se cogita, aqui, de julgamento das contas em outra esfera, ou de outra natureza de processo, visto que a competência para o julgamento das contas a que se refere a Lei 9.504/97 é, indubitavelmente, da Justiça Eleitoral. (Schlickmann, 2006, p. 159)

Dessa forma, entende-se que a natureza do processo de julgamento de contas eleitorais é de natureza judicial. Quanto a questão do pedido de reconsideração, as resoluções do TSE que regeram as eleições de 2000, 2002 e 2004 referiam-se expressamente na impossibilidade, como, *verbi gratia*, o art. 55, *caput*, da Resolução TSE nº 21.609, de 2004, que regeu as eleições municipais de 2004: “*Da decisão que versar sobre contas não se admitirá pedido de reconsideração, cabendo recurso para o Tribunal Regional Eleitoral*”. No entanto, para as eleições de 2006, a Resolução TSE nº 22.250, de 2006, foi silente no tocante ao assunto. Veja-se a opinião de Schlickmann (2006):

No que se refere ao trânsito em julgado das contas, novamente, há que se registrar significativo retrocesso normativo sobre o tema. É que a Resolução TSE 22.250/06 simplesmente deixou de regular o assunto. Espera-se, contudo, que fundada na sua jurisprudência a Justiça Eleitoral não conheça de eventuais pedidos de reconsideração interpostos e aplique às decisões exaradas por suas Cortes apenas o que dispõe expressamente o Código Eleitoral, admitindo apenas o recurso especial, nos termos da regulamentação corretamente expendida para o pleito de 2004. (Schlickmann, 2006, p. 161)

Para as eleições de 2006, o procedimento de análise das contas funciona da seguinte forma. A unidade técnica tem competência para emitir parecer pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas do candidato ou do comitê financeiro. No caso de aprovação com ressalvas ou rejeição, o relator do processo abre prazo de setenta e duas horas para o candidato ou comitê se manifestar, a partir da intimação. O Ministério público tem vistas do processo, devendo emitir parecer em quarenta e oito horas. Cabe ao Tribunal Eleitoral verificar a regularidade das contas, decidindo:

- a) pela aprovação, quando estiverem regulares;

- b) pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade;
- c) pela rejeição, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade.

### **3.3.3. Sistemas de Prestação de Contas**

O processo de informatização da prestação de contas eleitoral foi implementado, pela primeira vez, de forma opcional, para o pleito de 1998, por meio da Resolução TSE nº 20.102, de 03.03.1998. Não obstante, a necessidade de apresentação da prestação em meio impresso. Para as eleições de 2000, manteve-se a prestação de contas eleitoral por meio eletrônico como forma opcional. Para as eleições de 2002, inovou-se a prestação de contas com a obrigatoriedade de utilização do Sistema de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral 2002 – SPCE 2002. Na eleição municipal de 2004, adotou-se novamente o sistema informatizado de forma obrigatória, denominado Sistema de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral 2004 – SPCE 2004. Interessante destacar que, conforme descreve Schlickmann (2006), para fins de verificar a possibilidade de adoção do sistema informatizado para a eleição municipal de 2004 foi encaminhada consulta aos Tribunais Regionais Eleitorais questionando a possibilidade de informatização total das contas eleitorais em cada Zona Eleitoral e, em caso negativo, a identificação da Zona e as razões da impossibilidade. O resultado do estudo identificou que em apenas 0,79% dos municípios existia algum tipo de inviabilidade e, mesmo assim, passíveis de ser supridas com auxílio dos Tribunais Regionais Eleitorais. Assim, adotou-se como regra, para a eleição municipal de 2004, a obrigatoriedade de adoção do sistema informatizado de prestação de contas. Possibilitou-se apenas a prestação por meio de formulário impresso nos casos de municípios que atendessem cumulativamente as seguintes condições: a) tivessem menos de cinco mil eleitores; b) existissem empecilhos técnicos ou circunstâncias que impedissem a utilização do sistema; c) tal impossibilidade fosse constatada pelo Juiz Eleitoral. Para as eleições presidenciais e gerais de 2006, o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais foi adotado obrigatoriamente por todos os candidatos e comitês financeiros.

### 3.3.4. Prestação de Contas Parcial

A Lei nº 11.300, de 2006, incluiu ao artigo 28 da Lei das Eleições o § 4º, que estabeleceu a obrigatoriedade de os comitês financeiros e candidatos prestarem contas parcialmente da campanha eleitoral nos dias seis de agosto e seis de setembro, *ipsis verbis*:

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, **exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final** de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006) (grifou-se)

O dispositivo consiste em um avanço no âmbito das prestações de contas, a divulgação parcial das contas de campanha permite maior fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos envolvidos na fiscalização. Nesse sentido, frise-se a opinião de Joel José Cândido:

A norma criou uma pré-prestação de contas, ou uma “prestação de contas parcial”, apresentada em duas ocasiões, mas sempre antes das eleições. Obtém, a Justiça Eleitoral, assim, um controle por acompanhamento, ainda que parcial, dos recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, para financiamento da campanha eleitoral, com os quais os partidos políticos ou coligações estão operando. Estabelece-se, com esta regra, um acompanhamento da conta bancária específica prevista no art. 22.

Há, com a nova obrigação, estas vantagens, entre outras:

- a) o desgaste político com a divulgação do descumprimento da obrigação e o risco de ser processado, por ocasião da prestação de contas final (art. 30-A), para quem não fizer a prestação de contas parcial, o que deve estimular o cumprimento da norma;
- b) torna mais transparente a administração financeira dos partidos políticos e coligações que, com a divulgação dos relatórios discriminados, pela internet, pode ser acompanhada por todos os eleitores, e, especialmente, pela Justiça Eleitoral; e
- c) obriga os partidos políticos e coligações, na prestação de contas final, a manter a coerência com o que já divulgaram na prestação de contas parcial, dificultando manipulações de dados e valores. (Cândido, 2006, p. 463)

No entanto, essa prestação de contas parcial foi tímida ao não exigir a identificação dos nomes dos doadores e respectivos valores doados. Sobre esse dispositivo observe-se a opinião de Denise Schlickmann:

Na verdade, da forma como a prestação de contas parcial foi introduzida, ela não permite à Justiça Eleitoral exercer o controle sobre as informações prestadas. Isto porque as contas prestadas parcialmente não identificam quer doadores quer fornecedores para confronto posterior com a prestação de contas integral.

Assim, o instrumento criado pela nova Lei reveste-se muito mais do caráter informativo à sociedade, a respeito do montante global arrecadado e gasto até o momento em que são prestadas as contas parciais, do que, do caráter instrumental

propriamente de controle a serviço do exame de regularidade das prestações de contas à Justiça Eleitoral.

Perdeu o legislador, desta forma, excelente oportunidade de efetivamente exigir a prestação de contas parcial, com todos os seus elementos integrantes, estes sim, hábeis a permitir não apenas o efetivo controle pela Justiça Eleitoral, como também pela sociedade como um todo. (Schlickmann, 2006, p. 234)

## 4. ANÁLISE DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

### 4.1. As Punições de Irregularidades nas Prestações de Contas São Eficientes?

No caso de infração às normas da LOPP, da Resolução TSE nº 21.841, de 2004, e das normas estatutárias, o Partido Político, no tocante à prestação de contas partidárias, estará sujeito às seguintes sanções:

- a) caso utilize recursos de origem não identificada, ficam suspensos com perda os recursos de novas cotas do Fundo Partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;
- b) caso utilize recursos de fontes vedadas, fica suspensa com perda das cotas, a participação do partido no Fundo Partidário por um ano, sujeitando, também, ao recolhimento dos recursos indevidos ao Fundo Partidário;
- c) caso ocorra falta de prestação de contas, ficam suspensas automaticamente as novas cotas do Fundo Partidário, pelo tempo em que permanecer omissos;
- d) caso tenha as contas desaprovadas, ficam suspensas com perdas as cotas do Fundo Partidário pelo prazo de um ano.

Além disso, o art. 25, da Lei das Eleições, estabelece que o Partido Político que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação dos recursos de campanha eleitoral perde o direito de receber a quota do Fundo Partidário do ano seguinte.<sup>60</sup> Ressalte-se que essa restrição se refere à prestação de contas eleitorais do comitê financeiro do Partido Político.

Cabe destacar que a suspensão das quotas do Fundo Partidário só se reverte em perda do recurso total ao Partido Político quando se tratar de decisão do TSE ao analisar contas de diretórios nacionais. No caso de ser caso de análise de contas pelos Tribunais Regionais, que tem competência sobre os diretórios regionais do partido, o efeito da decisão do TRE é de

---

<sup>60</sup> Lei das Eleições, art. 25.

determinar ao diretório nacional do Partido Político que não transferir os recursos para os diretórios regionais, sem contudo diminuir o montante total a ser recebido pelo Partido Político. E no caso de análise de contas pelos Juízes Eleitorais de contas referentes ao diretório municipal ou zonal, o efeito da decisão do Juiz Eleitoral é de determinar ao diretório nacional ou regional não transfiram recursos do Fundo Partidário ao diretório municipal ou zonal, sem que haja perda do montante total das contas do Fundo Partidário para o respectivo Partido Político.

Observa-se na prática que os efeitos de suspensão das cotas do Fundo Partidário só tem efeito real quando se tratar de análise de contas do órgão partidário nacional de contas partidárias e de contas dos comitês financeiros eleitorais. Nesses casos o Partido Político terá efetiva perda de recursos. No caso de contas regionais, o efeito é apenas que o Partido Político não poderá efetuar repasses ao diretório regional. No entanto, esse repasse não é muito usual na prática política. E para o Partido Político nada altera, pois continua recebendo o mesmo montante de recursos do Fundo Partidário. Há poucos partidos e poucas unidades da federação em que o diretório regional do Partido Político recebe esses recursos. Pior ainda é o caso de diretórios municipais ou zonais. São praticamente nulos os casos em que o Partido Político efetua transferências de recursos para esses diretórios.

A Lei nº 11.300, de 2006, acrescentou o art. 30-A à Lei das Eleições. Tal artigo informa que qualquer Partido Político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral quanto a atitudes contrárias a Lei das Eleições relativas à arrecadação e aos gastos eleitorais, para fins de abertura de investigação judicial. O efeito dessa investigação no caso de comprovação de captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais, é negar o diploma ao candidato eleito ou suplente, ou a cassação no caso de já ter sido outorgado o diploma.

Trata-se de dispositivo inócuo. Isto se deve em razão de que a sanção de inelegibilidade só pode ser tratada em lei complementar conforme estabelecido na Constituição Federal no art. 14, § 9º: *“Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade”*.

Ademais, a Lei das Inelegibilidades, Lei Complementar nº 64, de 18.05.1990, já prevê nos artigos 19 e 22 a Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE estabelecendo casos de inelegibilidades, cumprindo a formalidade de ser veiculado em lei complementar. Esse dispositivo é utilizado para verificar:

- a) o uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico;
- b) uso indevido, desvio ou abuso do poder político ou de autoridade;
- c) abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração pública direta, indireta ou fundacional de todos os entes públicos;
- d) utilização indevida de veículos;
- e) utilização indevida dos meios de comunicação.

A competência de propositura é de qualquer Partido Político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral. Os efeitos da AIJE dependem do momento em que o mesmo é julgado. Se antes da eleição, terá o efeito de decretação da inelegibilidade do candidato pelos três anos subsequentes a eleição, bem como a cassação do registro do candidato. Se for após a eleição e para candidato não eleito, terá o efeito de decretar sua inelegibilidade pelos três anos subsequentes a eleição. E, se for após a eleição e para candidato eleito, o processo terá o efeito de deixar pronta a prova judicial para fins do Recurso Contra a Diplomação – RCD<sup>61</sup> ou a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo - AIME<sup>62</sup>.

A Lei n° 11.300, de 2006, também incluiu os §§ 3° e 4° no art. 22 da Lei das Eleições. O § 3° estabelece que o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica implica na desaprovação da prestação das contas do partido ou do candidato. Se for comprovado o abuso de poder econômico, será cassado o registro da candidatura ou cassado o diploma. Enquanto que o § 4° informa que rejeitadas as contas será encaminhado o processo para o Ministério Público Eleitoral para fins de instauração da AIJE.

Aqui, novamente tem-se inconstitucionalidade da norma no caso em que trata de cassação do diploma. Os casos de inelegibilidade só podem ser previstos em lei complementar. Assim, o § 3° tem o efeito de definir a necessidade de aprovação da prestação de contas eleitorais, no entanto, no que toca a cassação do diploma com fundamento na reprovação da conta eleitoral e com base nesse parágrafo, há inconstitucionalidade. Contorna-

---

<sup>61</sup> Recurso previsto no Código Eleitoral, art. 262, IV.

<sup>62</sup> Ação prevista na Constituição Federal de 1988, art. 14, §§ 10 e 11.

se essa questão com a instauração de AIJE proposta pelo Ministério Público, Partido Político, candidato ou coligação. Fato que é previsto no citado § 4º.

A Resolução TSE nº 22.250, de 2006, prevê, no art. 42, que a não apresentação de contas de campanha impede a obtenção de certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato eleitoral em que o interessado concorreu. Dessa forma, em eleições para cargos com mandato de quatro anos impede que o candidato volte a concorrer para as próximas duas eleições, visto que a certidão de quitação eleitoral é pré-requisito para o registro de candidatos.

No caso de um candidato tiver reprovada suas contas eleitorais, em regra nenhuma sanção é aplicada, a não ser que o fato se enquadre nas hipóteses de uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico, de modo que se possa entrar com a AIJE, RCD ou AIME. E só se conseguir comprovar por meio das provas judiciais é que é possível cancelar o registro e decretar a inelegibilidade do candidato. O que na prática é muito difícil. Assim, temos que a única sanção decorrente é a questão moral de ter o candidato suas contas desaprovadas.

O candidato só tem um incentivo forte a efetuar a prestação de contas eleitorais; pois, caso não preste contas, não terá direito à quitação eleitoral, impedindo que se candidate novamente. Assim, o candidato busca pelo menos cumprir esse requisito.

São efetivas as punições previstas para irregularidades referentes a prestação de contas partidárias e eleitorais? A questão proposta deve ser respondida com um retumbante não. Para melhorar a efetividade da prestação de contas ousa-se sugerir algumas providências.

Dever-se-ia estabelecer que os casos mais graves que implicam em rejeição de contas eleitorais do candidato fossem punidos pela legislação, no caso lei complementar, por meio de inelegibilidade do candidato. Assim, seria estabelecido em lei complementar que o candidato, v.g., que utilizasse o expediente de “caixa dois” ou que recebesse recursos de fontes vedadas tivesse a inelegibilidade decretada no próprio julgamento das contas eleitorais.

Dever-se-iam, da mesma forma em que ocorre em diversas outras questões eleitorais, ser estabelecidas multas aos candidatos relativo ao descumprimento dos dispositivos legais referentes à arrecadação e gastos eleitorais, bem como as suas prestações de contas eleitorais. Tais multas seriam de responsabilidade do candidato e do “caixa de campanha”.

No caso das prestações de contas de campanha dos comitês de Partidos Políticos, é necessária a imposição de multas por descumprimento da legislação referente a financiamento e despesas eleitorais, além de questões referentes à prestação de contas. Tais multas seriam de responsabilidade do Partido Político.

De forma análoga, propõe-se que a legislação adote multas para os Partidos Políticos que violem dispositivos legais nas contas anuais partidárias dos diretórios nacional, regional, municipal e zonal.

#### **4.2. Como é Possível Melhorar a Transparência nas Prestações de Contas Eleitorais?**

As contas eleitorais, até as eleições de 2006, só eram apresentadas após trinta dias do término das eleições. Com o advento da Lei nº 11.300, de 2006, o pleito 2006 apresentou a novidade da prestação de contas parcial em dois momentos durante a eleição.

Entende-se que o dispositivo foi tímido pois, na questão da doação e arrecadação de recursos, só se exigiu a apresentação do valor global sem discriminar quem doou. Mas mesmo assim o Partido e o candidato têm uma dificuldade maior para fazer o batimento dos recibos eleitorais e dos comprovantes fiscais de despesas por ocasião da entrega da prestação eleitoral definitiva.

O ideal seria que o processamento da prestação de contas de campanha fosse *on-line*. Dessa forma, o partido e candidato teriam um prazo de, digamos, dois dias úteis para informar, por meio de sistema informatizado, as informações referentes à doações e recursos recebidos com as informações já exigidas no recibo eleitoral. E o mesmo prazo para informar as informações requeridas quanto às despesas eleitorais. Dessa forma, evitaria-se um procedimento que parece ser comum nas campanhas eleitorais. A emissão dos recibos e o preenchimento das notas fiscais no final da campanha para “fechar” com as informações constantes no extrato bancário da conta específica.

Ademais, a prestação *on-line* permitiria, pela sua divulgação no sítio dos tribunais, a fiscalização pelos outros candidatos, pelos partidos, pela imprensa e pela sociedade.

Uma forma de iniciar a adoção da prestação *on-line* é pela utilização do sistema de recibos eleitorais de forma *on-line* em uma primeira eleição. E, posteriormente, a adoção da

prestação completa. A *expertise* da Justiça Eleitoral em matéria de sistemas informatizados é pública e notória. Assim, acredita-se na total viabilidade em adotar essa forma de prestação de contas.

A adoção da prestação *on-line* permitiria solucionar outro problema crônico da Justiça Eleitoral: o prazo exíguo de análise das contas eleitorais dos candidatos eleitos e respectivos comitês financeiros, principalmente no caso das contas de candidatos eleitos em segundo turno.

No pleito de 2006, o TSE e os Tribunais Regionais em que os candidatos foram ao segundo turno, houve apenas onze dias úteis para a análise de suas contas. Trata-se de trabalho hercúleo. Há necessidade de analisar as contas do candidato eleito e do seu respectivo comitê financeiro do Partido Político, cada uma delas com centenas, senão milhares, de documentos referentes a doações e pagamentos de despesas eleitorais, que devem ser conciliadas com as contas bancárias específica. E análise dos demais documentos que compõem a prestação de contas. A adoção da prestação de contas *on-line* permitiria que a justiça eleitoral pudesse adiantar a análise da documentação, efetuando diligências e circularizações.

#### **4.3. Como Facilitar as Análises das Prestações de Contas Partidárias e Eleitorais?**

Um dos problemas em analisar as prestações de contas eleitorais e partidárias é efetuar o batimento dos valores constantes dos documentos de arrecadação e dos documentos de gastos com os valores constantes das contas bancárias específicas. As informações de arrecadação e gastos eleitorais são informados por meio de sistema informatizado, no entanto, as informações bancárias constam dos extratos bancários emitidos em papel e que fazem parte da prestação de contas.

Um procedimento simples que facilitaria a análise das contas, liberando os técnicos para efetuar outras tarefas mais nobres como a circularização de documentos, seria a realização de convênio entre o TSE e o Bacen para que este recebesse das instituições bancárias as informações constantes do extrato bancário dos comitês dos partidos políticos e candidatos no caso de prestação de contas eleitorais, e dos Partidos Políticos, no caso de

contas partidárias, e as repassasse ao TSE para alimentar o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais e o Sistema de Prestações de Contas Partidárias.

#### **4.4. É Necessária a Tomada de Contas Especial?**

Acerca da adoção da Tomada de Contas da Especial, deve-se primeiramente observar a evolução da legislação dos Partidos Políticos no Brasil. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, Lei nº 5.682, de 21.07.1971, que foi revogada pela LOPP atual, Lei nº 9.096, de 1995, estabelecia no artigo 2º que os Partidos Políticos eram pessoas jurídicas de direito público interno.

A LOPP-1971, no art. 91, IV, vedava ao Partidos Políticos receberem recursos de empresas privadas, bem como entidade de classe ou sindical. No entanto, os Partidos Políticos podiam receber doações de pessoas físicas e contribuições de seus filiados. Assim a principal fonte de financiamento dos Partidos Políticos eram os recursos do Fundo Partidário.

Quanto à prestação de contas, a LOPP-1971, na redação original de seu art. 106, *caput*, estabelecia que os Partidos Políticos deviam prestar contas anualmente ao TCU da aplicação dos recursos recebidos no exercício anterior. A Lei nº 6.043, de 13.05.1974, alterou essa redação, estabelecendo a obrigatoriedade de prestar contas ao TCU apenas dos recursos do Fundo Partidário.

Observe-se a coerência dos dispositivos. O Partido Político, considerado então pessoa jurídica de direito público, deveria prestar contas de sua principal fonte de financiamento, o Fundo Partidário, ao órgão competente para analisar a correta aplicação de seus recursos: o Tribunal de Contas da União.

No entanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, os Partidos Políticos passaram a ser considerados pessoas jurídicas de direito privado.<sup>63</sup> Reafirma-se esse entendimento com a Lei Orgânica dos Partidos Político, Lei nº 9.096, de 1995, estabelecendo no art. 1º que os Partidos Políticos são pessoas de direito privado.

---

<sup>63</sup> Constituição Federal, art. 17, § 2º.

A Carta Magna de 1988 também estabeleceu expressamente que o Partido Político deve prestar contas à Justiça Eleitoral.<sup>64</sup>

Conforme estabelece o art. 32 da LOPP, o Partido deve enviar anualmente à Justiça Eleitoral o balanço contábil do ano findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte. E, no caso de ano eleitoral, o partido deve enviar balancetes mensais à Justiça Eleitoral, durante os quatro meses e os dois meses posteriores ao pleito. Destaca-se ainda que cabe a Justiça Eleitoral exercer a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas partidárias.<sup>65</sup>

Com a nova disciplina, tem-se que cabe ao Partido Político prestar contas à Justiça Eleitoral, competência decorrente diretamente da Constituição Federal. De forma análoga a prevista na Lei das Eleições, a natureza jurídica da análise das prestações de contas partidárias procedida pela Justiça Eleitoral tem natureza judicial, conforme tratado no item 3.3.2. Na verdade, pode-se distinguir duas fases: a primeira, realizada pela unidade técnica da Justiça Eleitoral que elabora parecer recomendando a aprovação, aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas partidárias; a segunda, o julgamento da prestação de contas partidárias pela Justiça Eleitoral, que com base no parecer da unidade técnica e no parecer do Ministério Público decide pela aprovação, aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas partidárias.

Acerca da primeira fase, o art. 24 da Resolução TSE nº 21.841, de 2004, que com base na autorização do art. 61 da LOPP, regula a análise das contas partidárias realizada pela unidade técnica da Justiça Eleitoral estabelecendo em maiores detalhes quanto as condições para enquadrar seu parecer conclusivo.

Quanto à segunda fase, a Resolução TSE nº 21.841, de 2004, em seu art. 27, reforça a competência da Justiça Eleitoral em julgar as contas dos Partidos Políticos.

Destaca-se que das decisões da Justiça Eleitoral em regra não cabem pedidos de reconsideração, conforme tratado no item 3.3.2, admitindo apenas recurso. Das decisões dos Juízes Eleitorais cabe recurso ao Tribunal Regional Eleitoral, conforme previsto no Código Eleitoral, art. 258. Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente cabe recurso ao TSE, nos casos em que disponha contrariamente a dispositivo previsto na Constituição Federal ou quando ocorrer divergência de interpretação de lei entre dois ou mais Tribunais Eleitorais, conforme prevê o art. 121, § 4º da Carta Magna. E das decisões do TSE, a

---

<sup>64</sup> Constituição Federal de 1988, art. 17, III.

<sup>65</sup> Lei Orgânica dos Partidos Políticos, art. 34, *caput*.

Constituição Federal em seu artigo 121, § 3º estabelece que “*são irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas-corpus ou mandado de segurança*”.

Assim, as decisões que julgam as contas partidárias têm, salvo a possibilidade dos recursos acima relatados, caráter de decisão transitada em julgado.

Neste ponto, indaga-se o cabimento da instauração da Tomada de Contas Especial. Primeiramente observa-se que a competência constitucional e legal define que cabe à Justiça Eleitoral a análise das prestações de contas dos Partidos Políticos. Depois, observa-se a natureza jurídica dos Partidos Políticos, pessoa jurídica de direito privado. Verificou-se, ainda, que o Código Eleitoral e na Constituição Federal estabelecem que só é cabível recurso contra a decisão que julga as contas partidárias no âmbito municipal, zonal ou regional, e mesmo assim a órgão da Justiça Eleitoral.

A Justiça Eleitoral é a responsável para interpretar a legislação eleitoral, particularmente a que se refere a arrecadação de recursos e de gastos eleitorais. Dessa forma, por exemplo, se a Justiça Eleitoral decide, após os recursos cabíveis, que determinado gasto efetuado pelo Partido Político, utilizando os recursos do Fundo Partidário, é regular, não será possível que outro ente interprete essa legislação de forma diferente. Assim, o TCU ao analisar, atualmente, uma TCE instaurada pela Justiça Eleitoral no tocante a Fundo Partidário não poderá adotar nenhuma outra interpretação que não seja a já transitada em julgado pela Justiça Eleitoral, sob pena de invasão de competência da Justiça Eleitoral.

A decisão que julga as contas partidárias estabelece o responsável, o *quantum* eventualmente devido, além de possui liquidez e certeza, sendo asseguradas, como processo judicial que é, a ampla defesa e o devido processo legal.

Qual seria a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial? A legislação não permite que o mérito da decisão de julgamento de contas partidárias seja passível de novas discussões, a não ser no recurso à própria Justiça Eleitoral. Como poderia um processo administrativo, como o é a Tomada de Contas Especial, proceder nova análise quanto a decisão de julgamento das cortes eleitorais? A Justiça Especializada competente para a análise decide, julga as contas partidárias a decisão transita em julgado, em seguida o processo de TCE é discutido na Egrégia Corte de Contas, no âmbito administrativo. Pode, assim, ao menos em tese, o TCU decidir de forma diferente indo de encontro à decisão da Justiça

Eleitoral. Caso decida no mesmo sentido, pode o interessado recorrer da decisão do TCU no âmbito da Justiça Comum. E, assim, a Justiça Comum procederá à nova análise de questão já transitada em julgado na Justiça Eleitoral.

Observa-se o conflito de competência decorrente da adoção do procedimento de instauração da TCE. O Tribunal de Contas da União não é o órgão competente para julgar, analisar, nem interpretar questões de ordem eleitoral. Ao se deparar com questão de que determinado gasto é ou não permitido ser efetuado pelo Partido Político quem possui a competência de interpretar tal questão é a Justiça Eleitoral no momento da análise da prestação de contas e, mesmo assim, para aquele caso concreto. Qual a razão da abertura da TCE? Não pode o TCU, nem a Justiça Comum em eventual recurso, alterar tal entendimento, pois trata de competência privativa do órgão da Justiça Eleitoral responsável pela análise da prestação de contas ou de eventual recurso.

Verifica-se a incongruência adotada na Resolução TSE nº 21.841, de 2004, ao estabelecer a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito das decisões da Justiça Eleitoral para recompor o Erário. Ressalte-se, ainda, o princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, por inclusão da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e o princípio da celeridade processual, previsto no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2005. A adoção da TCE acaba por tornar o processo de recuperação dos recursos do Fundo Partidária não célere e ineficiente. Há a mobilização de um sem número de recursos para definir uma questão que já se encontra resolvida.

Quanto à competência do Tribunal de Contas da União, ressalte-se que os órgãos da Justiça Eleitoral sujeitam-se a jurisdição do TCU e, portanto, as questões de cunho administrativo da Justiça Eleitoral podem ser questionadas por esse órgão. Cabendo, por exemplo, ressalvas em suas contas quanto a demora em proceder à apuração das prestações de contas partidárias e eleitorais.

Defende-se que a Justiça Eleitoral determine ao responsável a imediata recomposição dos recursos públicos em que não houve a correta prestação de contas, e caso não seja devidamente recolhido, encaminhe à Procuradoria da Fazenda Nacional para a inscrição em dívida ativa e para a execução fiscal, de forma análoga a já efetuada pela Justiça Eleitoral no caso das multas eleitorais.

## CONCLUSÃO

O financiamento e a prestação de contas partidárias e eleitorais são essenciais para a consolidação democrática do Brasil. As regras concernentes à arrecadação dos recursos e aos gastos de campanha são questões delicadas e de impacto imediatos na representação política. O processo de controle desse financiamento é exercido pela Justiça Eleitoral, não só por meio da análise das prestações de contas partidárias e eleitorais, mas também durante o ano e o pleito eleitoral por meio de circularizações de documento, fiscalização dos eventos de arrecadação de recursos, análise de denúncias e de informações prestadas voluntariamente pela sociedade.

Há diversas questões que podem ser objetos de melhoras tanto por parte de alteração da legislação quanto por meio das resoluções do TSE. Destacou-se a necessidade do legislativo dar competência à Justiça Eleitoral para aplicar multas no tocante a descumprimentos de disposições referentes ao financiamento e a prestação de contas eleitorais. Defendeu-se que a Justiça Eleitoral não deveria instaurar TCE, visto que possui competência constitucional de analisar a prestação de contas eleitorais e de interpretar a legislação eleitoral referente, inclusive, a questões de arrecadação de recursos e de gastos eleitorais, além de suas decisões serem terminativas e transitarem em julgado.

A evolução natural da prestação de contas eleitoral seria a adoção da prestação de campanha *on-line*, ou seja, os candidatos e partidos políticos informariam as doações e recursos recebidos, assim como os gastos efetuados com pequena defasagem, sendo dado ampla divulgação dessas informações nos sítios dos Tribunais Eleitorais da jurisdição. Tal procedimento permitiria a fiscalização pelos demais candidatos e Partidos Políticos, pela imprensa, enfim, pela sociedade.

## BIBLIOGRAFIA

AMORIM, Miriam Campelo de Melo. **Fundo Partidário**. Brasília: [s.n.], out. 2005. 16p. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema6/2005\\_10753.pdf](http://www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema6/2005_10753.pdf)>. Acesso em: 18 mai. 2007.

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito eleitoral**: teoria, jurisprudência e 1.000 questões comentadas. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 702 p. ISBN 8535213177.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república**: exercício de 2006. Ubiratan Aguiar, ministro-relator. Brasília : TCU, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988-1998. 9 v. ISBN 8502005189.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 12. ed. Bauru, SP: Edipro, 2006. 656 p. ISBN 8572835768.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. 470 p. ISBN 8576040476.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 262 p. ISBN 8502003445.

DESHIAT, Claude; MARE, Christian. Política e dinheiro: as legislações da França e outros países. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 123, p. 159-176, jul./set. 1994.

JARDIM, Torquato. **Direito eleitoral positivo**: conforme a nova lei eleitoral. 2. ed., rev. e ampl. de acordo com as eleições de 1998. Brasília : Brasília Jurídica, 1998. 269 p.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. **Ciência Política**. 2. ed. Brasília: Vestcon, 2002. 414 p.

MALUF, Sahid, 1914-1975. **Teoria geral do estado**. 26. ed., rev. e atual. pelo prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. São Paulo : Saraiva, 2003. 389 p. ISBN 8502042025.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral:** anotações e temas polêmicos. 3. ed., rev. e atual. de acordo com a lei que disciplinará as eleições de outubro/2000. Rio de Janeiro : Forense, 2000. 284 p. ISBN 8530910214.

REIS, Palhares Moreira. O financiamento dos partidos políticos. **L&C: Revista de Direito e Administração Pública**, v.4, n.36, p.34-38, jun. 2001.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito eleitoral:** para compreender a dinâmica do poder político. 2. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2006. 302 p. ISBN 8577000109.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais.** 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006. 304 p. ISBN 8536214082.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 24. ed., rev. e atual. nos termos da reforma constitucional (até a Emenda Constitucional n. 45, de 8.12.2004, publicada em 31.12.2004). São Paulo : Malheiros, 2005. 924 p. ISBN 8574206326.