

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC**

**CURSO DE DIREITO**

**FELIPE BORGES DOS SANTOS**

**FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA ELEITORAL E  
PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DO ARTIGO 27, DA LEI N°  
9.504/97.**

**CRICIÚMA, JUNHO DE 2011.**

**FELIPE BORGES DOS SANTOS**

**FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA ELEITORAL E  
PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DO ARTIGO 27, DA LEI N°  
9.504/97.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Matheus Scremin dos Santos.

**CRICIÚMA, JUNHO DE 2011.**

**FELIPE BORGES DOS SANTOS**

**FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA ELEITORAL E  
PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DO ARTIGO 27, DA LEI N°  
9.504/97.**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Direito Eleitoral.

Criciúma, 14 de junho de 2011.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Esp. Matheus Scremin dos Santos  
Universidade do Extremo Sul Catarinense  
Orientador

---

Prof.<sup>a</sup> MSc. Maéve Rocha Diehl  
Universidade do Extremo Sul Catarinense

---

Prof. MSc. Luiz Eduardo Lapolli Conti  
Universidade do Extremo Sul Catarinense

*Dedico este trabalho aos meus pais Maria Valdete e José Manoel por nunca medirem esforços para a conclusão de meus estudos, as minhas irmãs Graziela e Priscila e a minha namorada Marília, por todo apoio e incentivo recebido durante o curso.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida e plena capacitação concedida, sem a qual não seria possível a conclusão do trajeto percorrido, tampouco a realização da presente pesquisa. Agradeço, ainda, ao Pai, por ter me iluminado quando da escolha pelas Ciências Jurídicas.

Aos meus pais Maria Valdete e José Manoel, pois além de todo apoio, força e atenção dispensada, os tenho como meus heróis, haja vista nunca terem medido esforços para que eu pudesse concluir esta etapa tão importante.

Aos demais familiares, em especial minhas irmãs Graziela e Priscila que ao longo da minha caminhada estudantil sempre me apoiaram, dando subsídios para que pudesse seguir em frente.

A minha namorada Marília Milioli Fernandes, pela paciência, apoio, força, disposição, carinho e por sempre ser a primeira a dar uma palavra de conforto quando a trajetória acadêmica mostrava-se obscura.

Ao professor orientador, Matheus Scremin dos Santos, pela dedicação, respeito, contribuição e conselhos prestados, para realização da presente pesquisa monográfica.

Aos professores Luiz Eduardo Lapolli Conti e Maéve Rocha Diehl, por aceitarem prontamente em participar da banca examinadora, dispondo de seu valioso tempo para dar uma atenção maior à presente pesquisa.

Ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito, pela contribuição educacional que tornou possível a conclusão deste curso acadêmico.

Meus agradecimentos também aos amigos Roger Felipe Concer de Souza, Sofia Baldessar Nuernberg, Maiara Mafioletti Macarini e Mariane Martins Pescador, que juntos desde o início do curso mostraram-se dispostos quando necessário e pelos momentos de descontração que com certeza serão inesquecíveis.

Por fim, agradeço todos àqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste curso, bem como para realização do presente trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho trata do financiamento de campanhas eleitorais, especialmente o modo privado, e prestação de contas dos recursos arrecadados e aplicados na campanha, à luz do artigo 27, da Lei nº 9.504/97. O objetivo geral foi analisar se a redação do presente artigo traz malefícios à prestação de contas, se podem os candidatos utilizar o referido dispositivo para fraudarem sua prestação de contas à Justiça Eleitoral. Para melhor compreender a matéria proposta, o método de produção utilizado foi o dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica. O estudo se inicia por alguns dos princípios que norteiam o pleito eleitoral, garantindo os direitos dos cidadãos e a lisura das eleições. Realizou-se a análise do procedimento que deve ser adotado por aquele que busca ser eleito para cargo público. Buscou-se diferenciar as formas de financiamento de campanhas eleitorais, público e privado, além de esclarecer de que forma se dá a prestação de contas junto à Justiça Eleitoral. É possível afirmar que mesmo que a legislação eleitoral busque vedar todo tipo de burla à prestação de contas, priorizando o princípio da igualdade entre os candidatos, o modelo atual não se mostra como adequado para alcançar o resultado almejado. Cabe ressaltar que uma das principais janelas utilizadas, por aqueles que desejam fraudar a prestação de contas, é o artigo 27, da Lei 9.504/97, já que este não detém qualquer controle sobre verbas dispensadas por eleitores em favor do candidato de sua preferência.

Palavras-chave: Campanha eleitoral. Financiamento. Prestação de contas. Artigo 27 da Lei nº 9.504/97. Fraude.

## **LISTA DE SIGLAS**

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UFIR – Unidade Fiscal de Referência

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 PRINCÍPIO FUNDAMENTAIS DO DIREITO ELEITORAL</b> .....	<b>11</b>
2.1 Princípio democrático .....	12
2.2 Princípio da soberania popular .....	15
2.3 Princípio da moralidade .....	17
2.4 Princípio da probidade .....	20
2.5 Princípio da isonomia ou igualdade .....	22
<b>3 PROCESSO PARA HABILITAÇÃO AO PLEITO ELEITORAL</b> .....	<b>25</b>
3.1 Condições de elegibilidade passiva .....	25
3.1.1 Nacionalidade brasileira .....	26
3.1.2 Pleno exercício dos direitos políticos .....	27
3.1.3 Alistamento eleitoral .....	29
3.1.4 Domicílio eleitoral na circunscrição do pleito .....	30
3.1.5 Filiação partidária .....	31
3.1.6 Idade mínima .....	32
3.2 Coligações partidárias .....	33
3.3 Convenções partidárias para escolha dos candidatos .....	35
3.3.1 Número de vagas a preencher .....	37
3.4 Registro da candidatura .....	38
<b>4 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E PRESTAÇÃO DE CONTAS</b> .....	<b>41</b>
4.1 Financiamento de campanha eleitoral .....	41
4.1.1 Financiamento privado de campanha eleitoral .....	43
4.1.2 Financiamento público de campanha eleitoral .....	46
4.2 Prestação de contas .....	49
4.3 O artigo 27 da Lei nº 9.504/97 .....	52
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>57</b>
<b>6 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>59</b>
<b>7 ANEXOS</b> .....	<b>63</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem por finalidade apresentar as consequências do financiamento privado de campanhas eleitorais, com base no artigo 27, da Lei nº 9.504/97, o qual isenta o candidato de contabilizar em sua prestação de contas gastos realizados por eleitor em seu favor, desde que se respeite o limite de R\$ 1.064,10 (um mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) por eleitor e não haja reembolso.

A legislação eleitoral prevê que os recursos arrecadados pelo candidato e aplicados em sua campanha eleitoral devem ser devidamente contabilizados, emitindo-se recibo eleitoral ao doador, fazendo-se necessário, ao final da campanha, prestar contas à Justiça Eleitoral. No entanto abre-se uma exceção com a redação do artigo 27, da Lei nº 9.504/97, já que este exclui da contabilização gastos efetuados por eleitor em favor daquele candidato de sua preferência.

Destarte, um dos fatores mais significativos da presente pesquisa consiste em investigar a possível utilização do artigo supramencionado como forma de burlar a prestação de contas da campanha eleitoral, fragilizando o instituto da prestação de contas.

O presente trabalho realizou-se em três capítulos, os quais se dividem no estudo de princípios norteadores do pleito eleitoral, procedimento de habilitação ao processo eleitoral e financiamento de campanhas eleitorais e prestação de contas, dando-se ênfase ao que dispõe o artigo 27, da Lei nº 9.504/97.

No primeiro capítulo tratar-se-á de alguns dos princípios inerentes ao pleito eleitoral. Apesar de muitas vezes não estarem explícitos nas legislações, os princípios atualmente possuem força legal, sendo muitas vezes imprescindível sua aplicação nas matérias de ordem jurídica.

Assim como as demais searas do direito, a eleitoral possui legislações e princípios peculiares a ela. Dentre as legislações eleitorais destaca-se a Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, a denominada Lei Eleitoral, que consegue manter-se até hoje com pequenas alterações em seu corpo normativo. Os entraves do direito eleitoral muitas vezes podem ser resolvidos apenas com a utilização dos princípios ligados à matéria.

O segundo capítulo apresentará o procedimento necessário para que o eleitor torne-se elegível, sendo, dessa forma, possível sua candidatura e diplomação em uma eventual vitória. Para que o eleitor esteja apto a participar do pleito eleitoral, deverá este preencher os pressupostos constitucionais, bem como aqueles previstos pela legislação eleitoral.

Por fim, o terceiro capítulo ater-se-á as espécies de financiamento de campanha, os requisitos para prestação de contas à Justiça Eleitoral e as consequências do artigo 27, da Lei nº 9.504/97, assim como a posição dos doutrinadores quanto à redação do referido dispositivo.

Para o desenvolvimento deste estudo adotou-se o método dedutivo, partindo de teorias, doutrinadores do estudo em análise e leis gerais. Quanto aos objetivos, a pesquisa foi realizada mediante o uso da técnica quantitativa, bibliográfica, utilizando-se de consultas a doutrinas, jurisprudências, artigos publicados na internet, haja vista que o tema é bastante restrito, esclarecendo as dúvidas quanto ao uso do artigo em testilha para execução de fraudes à legislação eleitoral.

## 2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO ELEITORAL

Além das normas que conduzem o ordenamento jurídico, têm-se os princípios, que apesar de não serem legislações atualmente possuem força legal, fundamentando, inclusive, decisões e teorias.

Conceituando princípios discorre Espíndola (2002, p. 53): “designa a estruturação de um sistema de ideias, pensamentos ou normas por uma ideia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais ideias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou se subordinam”.

Os princípios podem se apresentar de forma explícita ou implícita. Na primeira possibilidade estes estão inseridos em normas constitucionais, sendo muitas vezes a raiz de outros princípios, ao passo que na segunda forma estes provêm da ideia expressa em uma norma ou até mesmo em uma reunião de normas (SILVA, 2008, p. 92-93).

Rothenburg (1999, p. 15-16) iguala os princípios às normas jurídicas, pois segundo ele, ambos regem o que deve ser, eis que indicam as ações permitidas e as proibidas.

Os princípios são utilizados quando a norma jurídica permite variadas interpretações. Nesses casos, o princípio, com fulcro nos valores expressos pelo sistema jurídico, é quem indica qual decisão deve tomar o aplicador da norma (DALLARI; FERRAZ, 2001, p. 49).

Além da função citada acima os princípios são úteis para o legislador e para o intérprete, aquele ao criar a norma, consciente ou inconscientemente, a faz em consonância com algum princípio, já este ao deparar-se com uma lacuna deixada pela lei, deve utilizar-se dos princípios para suprir este vácuo (ROCHA, 2001, p. 48-49).

Conforme expõe Dantas (2004, p. 208): “servem, assim, os princípios, como um fecho de luz para quem caminha na escuridão ou como o ponteiro da bússola a indicar o norte para o navegante confuso”.

Para Gomes (2008, p. 24) transgredir os princípios mostra-se mais grave que a transgressão de uma legislação, haja vista que ao infringir um princípio estar-

se-á desrespeitando todo o ordenamento jurídico que envolve o princípio inobservado e não somente aquele mandamento específico.

São muitos os princípios que norteiam o atual sistema jurídico, existindo os princípios gerais de direito, bem como os específicos de cada seara. Diferente não é o direito eleitoral, sendo muitos os princípios inerentes a este campo jurídico, dentre os quais se podem destacar o princípio democrático, da soberania popular, moralidade, probidade e igualdade.

## 2.1 Princípio democrático

Segundo Moraes (2006, p. 17): “o Estado Democrático de Direito, significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”.

Desconsiderando a limitada democracia ateniense, a república romana anterior ao Império e as repúblicas italianas dos séculos XII e XIII, são poucos os exemplos que se encontram antes do século XX. Ainda, somente com o término da Segunda Guerra Mundial, é que se observa a proliferação do regime democrático nas nações, tornando minoria as demais formas de governo (MORO, 2004, p. 112).

O regime democrático produz efeitos, desde que haja um sistema eleitoral confiável, munido de técnicas seguras e instrumentos suficientes para possibilitar a captação imparcial da vontade popular, colacionando segurança e legitimidade às eleições (GOMES, 2008, p. 27).

Neste sentido, conclui Silva (2008, p. 126): “podemos, assim, admitir que a democracia é um processo de conveniência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”.

A democracia não necessita de pressupostos especiais, basta a existência de uma sociedade, se o poder emana do povo encontra-se presente a democracia, ao contrário disso não (SILVA, 2008, p. 128).

A CRFB/88 ao estabelecer a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, em seu artigo 1º, *caput*, tem por finalidade ordenar

normativamente o País e a realidade histórica, e não apenas instituir uma teoria em abstrato (CANOTILHO, 2002, p. 287).

Canotilho ainda aduz sobre o regime político em apreço:

O princípio democrático não elimina as estruturas de domínio, mas implica em uma forma de organização desse domínio. Daí o caracterizar-se o princípio democrático como princípio de organização da titularidade e exercício do poder. Como não existe uma identidade entre governantes e governados e como não é possível legitimar um domínio com base em simples doutrinas fundamentantes é o princípio democrático que permite organizar o domínio político segundo o programa de autodeterminação e autogoverno: o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de governo (2002, p. 290).

A democracia não é por si só um valor-fim, e sim um meio, através do qual é possível a realização de valores essenciais de convivência humana, que repousam nos direitos fundamentais do homem, garantindo sempre o princípio que ela traduz um regime político, em que o poder emana da vontade do povo (SILVA, 2008, p. 125-126).

Moro (2004, p. 113) entende que este princípio deve ser perseguido constantemente, para que assim haja a garantia da participação popular nas decisões políticas.

Silva, a respeito das formas de democracia, representativa e participativa, assim manifesta-se:

O Princípio Democrático é multiforme, tendo, pelo menos duas dimensões, a dimensão representativa e a dimensão participativa. A dimensão principal é a representação participativa, assentada no sufrágio universal, direto, secreto e periódico. A dimensão participativa surge da constatação de que, se o poder político pertence efetivamente ao povo, deve ser assegurada também uma participação direta e efetiva na condução dos assuntos públicos (2002, p. 59).

Ainda, acerca das modalidades de democracia, Canotilho (2002, p. 288) dispõe que o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa, como: órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação dos poderes. Já como democracia participativa, possibilita aos cidadãos integrar os processos de decisões, exercer controle crítico na divergência de opiniões e produção política democrática.

Gomes entende a democracia representativa como indireta, senão vejamos:

Indireta é a democracia representativa. Nela os cidadãos escolhem aqueles que os representarão no governo. Os eleitos recebem um mandato. A participação das pessoas no processo político se dá, pois, na escolha dos representantes ou mandatários (2008, p. 29).

Um Estado amparado pela democracia representativa é aquele em que as principais decisões políticas são exercidas pelos eleitos através da vontade popular, sendo irrelevante o órgão que prolata a decisão, podendo ser deliberada pelo Parlamento, Presidente da República ou Legislativos regionais (SILVA, 2002, p. 57).

No sistema brasileiro há certa harmonização da democracia representativa com mecanismos próprios de democracia direta, podendo-se citar como exemplo desta o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, todos previstos no artigo 14, incisos I, II e III, da CRFB/88 (GOMES, 2008, p. 30).

Conforme Silva (2002, p. 60), nem mesmo uma solução que pretenda tornar a administração pública mais eficiente, pode esquivar-se dos pressupostos democráticos, devendo-se sempre considerar a anuência do cidadão.

Segundo Moro (2004, p. 117): “a democracia depende de que o governo trate os cidadãos como livres e iguais. Este *standard* substantivo deve ser utilizado para avaliação e censura de leis de um país”.

Silva (2002, p. 58) aborda a decadência da atual concepção de democracia, diante da insatisfação da democracia representativa ou da simples noção de governo da maioria. Consoante o mesmo, além da necessidade de aperfeiçoamento da democracia representativa, faz-se necessária a garantia dos direitos fundamentais do cidadão, mesmo quando houver colisão com a vontade da minoria.

Gomes (2008, p. 30) ressalta um desencantamento pelo atual modelo de democracia representativa, haja vista que nem partidos nem mandatários sentem-se obrigados a manter os compromissos assumidos anteriormente, muitas vezes, nem mesmo o ideário do partido é observado.

Portanto é possível concluir que o princípio democrático está assentado no direito de participação popular nas decisões políticas, podendo o povo exercer a democracia de forma direta ou através de representantes eleitos pela maioria dos cidadãos, com o objetivo de assegurar os direitos e garantias fundamentais.

A crise do modelo de democracia representativa destacada por alguns autores tem base na chamada prostituição ideológica, onde se perdeu, quase que totalmente, o vínculo com as ideologias defendidas pelos partidos políticos.

## 2.2 Princípio da soberania popular

De acordo com Bonavides (2006, p. 157), existem duas alternativas teóricas acerca da doutrina de soberania popular: a francesa, na qual a Constituinte é o povo, e a americana, que vê na Constituição ou Convenção apenas uma assembleia limitada, cujo trabalho se legitima unicamente com a aprovação do povo.

A soberania reside no povo, conforme leciona Fernandes (2007, p. 144), manifestando-se através do Estado, de forma organizada e unificada. O legislador, eleito pela maioria dos votos populares, é quem estrutura a norma legal que irá vincular todos aqueles que compõem o Estado, inclusive ele próprio, e somente será alterada diante de manifestação de vontade neste sentido, ao substituí-la por outra. Corroborando com sua afirmação, cita o que se encontra nas Constituições de vários Estados: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Acerca do tema leciona Pinto, apontando o advento do princípio ora estudado:

Soberania popular significa titularidade do poder atribuída, com exclusividade, ao povo. Povo, nesse contexto, significa o conjunto dos cidadãos apto ao exercício de direitos políticos. Essa expressão surgiu ao tempo da Revolução Francesa para contrapor-se à "soberania do príncipe", então em voga, a traduzir o poder absoluto do monarca, sobrepondo-se às leis, a tudo e a todos. Soberano não mais seria o príncipe, mas apenas o povo, fonte exclusiva de todo o poder, exercendo-se qualquer autoridade em seu nome e expressando a lei sua vontade (2000, p. 17).

No passado a monarquia era justificada como uma instituição a serviço do povo, assim como aquelas constituições disfarçadas, que invocam a soberania popular como sua fonte de autoridade, no entanto todos sabem que ela não se faz presente. No Brasil a CRFB de 1969 possuía em seu artigo 1º, § 1º: “todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido” (CUNHA, 2004, p. 31).

Todavia é público e notório que esta não era a realidade da época, já que o País vivia sobre o regime da ditadura militar, sem manifestação alguma da vontade popular.

Canotilho, assim define o princípio da soberania popular:

O princípio da soberania popular transporta sempre várias dimensões historicamente sedimentadas: [...] (3) o povo é, ele mesmo, o titular da soberania ou do poder, o que significa: [...] (ii) de forma positiva, a necessidade de uma legitimação democrática efetiva para o exercício do poder (o poder e o exercício do poder derivam concretamente do povo), pois o povo é o titular e o ponto de referência dessa mesma legitimação – ela vem do povo e a este se deve reconduzir; (4) a soberania popular – o povo, a vontade do povo e a formação da vontade política do povo – existe, é eficaz e vinculativa no âmbito de uma ordem constitucional materialmente informada pelos princípios da liberdade política, da igualdade dos cidadãos, da organização plural de interesses politicamente relevantes, e procedimentalmente dotada de instrumentos garantidores da operacionalidade prática deste princípio [...] (2002, p. 292).

Para Cunha (2004, p. 353-354) o poder soberano do povo não se origina na Constituição e sim a precede, instaurando-a. Segundo ele o enunciado do princípio da soberania é meramente declaratório, desde que não seja pronunciado por quem se apossa do poder popular e em seu nome se investe na soberania. Isto porque corresponde ao reconhecimento de uma realidade histórica, à vitória da democracia sobre a oligarquia, da república sobre o absolutismo, do Direito sobre o arbítrio.

Gomes (2008, p. 32) neste sentido aborda o poder soberano: “o poder é soberano quando não está sujeito a nenhum outro. É o que dita e comanda sem que possa ser refreado. Soberano é o poder supremo. Sem ele, não se concebe o Estado, que o enfeixa em nome de seu titular, o povo”.

O princípio da soberania popular é essencial para a consolidação da democracia, pois é ele quem estabelece que o povo seja a única fonte de poder (SILVA, 2008, p. 131).

Alguns autores classificam como governo legítimo aquele que é reconhecido ou aceito pelo povo. Todavia, este é um conceito passivo de legitimidade, o povo, na verdade, constitui e estabelece o governo nos termos da Constituição. Atualmente não se encontra Constituição que não seja fundada na soberania popular, e inexistente governo legítimo que não tenha sido constituído e estabelecido pelo povo (CUNHA, 2004, p. 56).



A soberania popular está fundamentada no sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular. É ela quem legitima o exercício do poder estatal, o consenso expresso na escolha feita nas urnas é que concretiza tal legitimidade (GOMES, 2008, p. 32).

No Brasil os agentes políticos são escolhidos através de sufrágio popular, sufrágio significa o modo de escolha. No passado era possível falar-se em eleição efetuada pelo sufrágio de um só, como exemplo cita-se o ato do Presidente da República ao nomear um ministro para o Supremo Tribunal Federal (CUNHA, 2004, p. 175-176).

Tocqueville afirma que o povo tem participação na elaboração das leis pela escolha dos legisladores e na sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo (2001, p. 68).

É com a efetiva soberania popular e com a extensão do sufrágio que o termo eleição assume sua concepção de processo coletivo direto ou indireto de escolha pela maioria, onde os mais votados, dentre os candidatos, estarão aptos a representar os interesses da coletividade (CUNHA, 2004, p. 176).

O princípio da soberania popular garante efetivamente que a vontade expressada pela maioria dos cidadãos, através do voto direto e secreto, deve sempre ser respeitada, pois como garante a CRFB/88 todo o poder emana do povo.

### **2.3 Princípio da moralidade**

O princípio da moralidade surge, na doutrina e jurisprudência francesa, no final dos novecentos e início do século XX, com o intuito de evitar os abusos cometidos pelos administradores públicos e ampliar a abrangência do controle da legalidade administrativa (GIACOMUZZI, 2002, p. 39-40).

Para Cunha (2004, p. 191), somado ao princípio da racionalidade, este é o princípio pré-constitucional, eis que não se confina apenas à Constituição, e princípio pré-jurídico, pois não é restrito ao Direito, o princípio da moralidade é estruturante de toda e qualquer instituição.

Não basta ao administrador apenas o estrito cumprimento da legalidade, deve ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de

razoabilidade e justiça, já que a moralidade, com o advento da CRFB/88, tornou-se pressuposto de validade para todo ato da administração pública (MORAES, 2006, p. 304).

A desobediência ao princípio da moralidade é capaz de gerar a invalidade do ato, haja vista que este deve ser duplamente conforme a eticidade, adequando-se as exigências jurídicas e às de natureza moral (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 833).

O mandato político deve ser conquistado e exercido conforme os padrões éticos aceitos pela civilização, ou seja, aquele alcançado através de práticas ilícitas, antiéticas e imorais não goza de legitimidade (GOMES, 2008, p. 44).

Quando se age nos termos da lei, discricionariamente, e no seu relacionamento com os particulares e demais agentes, o cumprimento do dever legal deve estar aliado ao dever de agir com probidade e decência, observando sempre as normas de respeito e civilidade (CUNHA, 2004, p. 193).

Consoante leciona Bahena, a definição de moral é extremamente subjetiva:

Por outro lado, não se pode negar que o conceito de moral é considerado vago e indeterminado, ou seja, eminentemente cambiante, guiado por critérios de ordem sociológica que se transformam conforme padrões de conduta éticos de determinada sociedade, variando no tempo e espaço. Também o princípio da moralidade prescinde para sua interpretação de conceitos fluidos, tais como boa-fé, justiça, honestidade etc., o que, segundo alguns, colocaria em risco a segurança jurídica na sua aplicação. No entanto, tornou-se imprescindível a formulação de conceitos abstratos, os quais, baseados na vivência da comunidade, pudessem explicar o que a mesma entende e aceita como moral e que viesse a trazer a paz e o bem-estar geral (2004, p. 53-54).

Cada sociedade tem o seu próprio fundamento de moral, determinando valores válidos para todos os seus membros. De uma forma mais ampla, em uma mesma sociedade podem-se encontrar vários conceitos de moral, cada qual relacionado a valores de determinado grupo ou classe social. Entretanto todos eles parecem ter a mesma finalidade, as ideias de bem e justiça, afinal é desconhecido sistema que persiga o mal, a injustiça, a intolerância ou o sofrimento alheio (GOMES, 2008, p. 43-44).

O princípio da moralidade sobre os negócios do governo deve estar presente em três fases: escolhas das finalidades, dos respectivos meios e na sua

realização, através da atuação dos seus agentes, devendo sempre haver harmonia entre a atuação estatal e o princípio da legalidade (CUNHA, 2004, p. 193-194).

O conteúdo da moralidade está intimamente ligado à lealdade, veracidade, boa-fé, honestidade, probidade, devendo os elementos do ato (competência, finalidade, forma, motivo e objeto) estar compostos por estes e serem plenamente compatíveis com a legalidade (BAHENA, 2004, p. 63).

A CRFB/88 instituiu a moralidade administrativa como princípio da administração pública, repudiando toda e qualquer ação imoral e antiética. Contudo, muitos, nem um pouco intimidados, continuam a praticar atos em desacordo com o princípio em estudo, talvez pelo descrédito às instituições brasileiras que deveriam agir em todos os casos de ilícito penal, entretanto só conseguem punir gente pobre, carente de poder e influência (GOMES, 2008, p. 44).

Assim, o Poder Judiciário, ao exercer o controle jurisdicional, é necessário não se prender apenas a análise da legalidade do ato administrativo, deve, mormente, examinar a conformidade do ato com a moral administrativa e com o interesse coletivo (MORAES, 2006, p. 305-306).

Em suma, Mendes, Coelho e Branco abordam as consequências dos atos praticados em inobservância do princípio da moralidade:

A essa luz, portanto, o princípio da moralidade densifica o conteúdo dos atos jurídicos, e em grau tão elevado que a sua inobservância pode configurar improbidade administrativa e acarretar-lhe a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, se a sua conduta configurar, também, prática de ato tipificado como crime, consoante o disposto no § 4º do art. 37 da Constituição (2008, p. 833).

Destarte, os atos praticados pelo administrador público e por aquele que almeja tal cargo, devem sempre estar aliados à boa-fé, probidade, lisura, obedecendo assim, o princípio da moralidade. Caso contrário, o ato está totalmente desamparado de legalidade, estando o praticante do ato sujeito a responder competente ação penal.

## 2.4 Princípio da probidade

O conceito de probidade tem extrema ligação à ética e moral, visto que possui algumas qualidades morais e agindo em conformidade com tal se está em harmonia com os preceitos ético-morais. Em suma, probidade significa decoro, honradez, integridade de caráter. Quando se age com desrespeito a este princípio tem-se uma conduta ímproba, desvestida de honestidade, injusta, ilícita (GOMES, 2008, p. 44-45)

Como salientam Garcia e Alves (2008, p. 284): “a norma, consubstanciada em regras ou princípios, haverá de ser observada, sendo a violação desta o principal prisma de identificação dos atos de improbidade”.

Ainda, Garcia e Alves reprimem os que alcançam o poder através de atos ímprobos:

Aqueles que se elevam ao poder utilizando-se de métodos que não reflitam a vontade popular em sua pureza e integridade, em essência, não poderão apresentar-se como representantes desta, pois destituídos de legitimidade. Partindo-se desta premissa, quaisquer atos idôneos a desvirtuar, modificar ou suprimir a vontade exteriorizada pela coletividade que participa do procedimento eletivo devem ser coibidos.

[...]

Além dos ilícitos passíveis de serem praticados por particulares, tem-se aqueles que o são por agentes públicos. E o pior, com a utilização da própria estrutura administrativa posta à sua disposição com a finalidade, única e exclusiva, de satisfazer o interesse público. Em casos tais, sempre que o agente público mutilar os fins de seu obrar, desviando-os para si ou mesmo para terceiros que de alguma forma possam beneficiá-lo, estará configurado o desvio de finalidade e, conseqüentemente, o ato de improbidade (2008, p. 274-275).

Afirma-se que o agente público atua de forma ímproba, quando este exerce sua função com desonestidade, desviando a finalidade do ato e buscando objetivos distantes à realização do bem comum (PINTO, 2000, p. 83).

Para Silva (2008, p. 669) configura-se a probidade no cumprimento do dever legal, de forma honesta e não se aproveitando dos poderes ou facilidades de sua função para si ou terceiro que pretenda beneficiar.

Com o intuito de gozar de vantagens materiais indevidas e gerar prejuízos ao erário público, o agente, afastando-se dos padrões éticos e morais da sociedade, comete ato de improbidade administrativa, desviando sua conduta, no exercício indevido de suas funções (MORAES, 2006, p. 344).

Examinando a partir da moralidade administrativa, a conduta ímproba é eivada de imoralidade, todavia não se pode afirmar que toda conduta imoral é por si só ímproba, já que esta pode estar desvestida de potencialidade ofensiva a ser sancionada, conforme a legislação (BAHENA, 2004, p. 148).

A proximidade entre os princípios da probidade e da moralidade é tamanha, que alguns autores entendem que o princípio da probidade é um subprincípio da moralidade.

Rocha (1994, p. 30) assim define subprincípio: “os princípios constitucionais são primários. Deles decorrem outros princípios, que são subprincípios em relação aos anteriores, e que se podem conter expressa ou implicitamente, no próprio sistema constitucional”.

Esta é a visão de Martins Junior (2001, p. 103), que traduz o princípio da probidade administrativa como subprincípio ou regra derivada da moralidade administrativa, definindo-o como imoralidade qualificada ou agravada pelo resultado.

Está em tempo de a sociedade, especialmente os jovens, rebelar-se contra aqueles que utilizam o poder para aumentar o próprio patrimônio em detrimento do patrimônio público, ou então conceder vantagens aos parentes e correligionários (PINTO, 2000, p. 84).

Muitas vezes o agente público integra ao seu patrimônio, em decorrência da conduta ímproba que lhe concedeu vantagem financeira sem amparo legal, bens que são flagrantes a incompatibilidade com sua renda, pairando dúvidas quanto a sua riqueza pessoal ou familiar (BEZERRA FILHO, 2005, p. 48).

Conforme afirmam Garcia e Alves (2008, p. 283), anterior à consumação do enriquecimento ilícito tem-se a violação dos princípios que regem a atividade estatal, eis que é evidente que a conduta do agente estará fortemente carregada de ilegalidade e imoralidade.

O legislador editou a Lei Federal 8.429/92 visando coibir a corrupção, um fenômeno social que assombra a sociedade brasileira, impedindo o avanço da prosperidade e ensejando a desigualdade social, exercido pelo egoísmo pessoal de agentes públicos que almejam vantagens pessoais e agem de forma desleal, utilizando-se de sua função pública para concretizar seus objetivos (BEZERRA FILHO, 2005, p. 42).

Portanto a lei supracitada, não tem por finalidade punir a mera ilegalidade, e sim a conduta ilegal ou imoral exercida pelo agente público ou de quem o auxilie no ato de corrupção (MORAES, 2006, p. 344).

Assim, denomina-se agente público de boa qualidade aqueles que atuam de forma harmônica com as normas a que estão submetidos, sempre em consonância com os princípios e regras que norteiam a administração pública (GARCIA; ALVES, 2008, p. 105).

Dessa forma, é possível afirmar que todo ato imoral é ímprobo, mas nem todo ato de improbidade reveste-se de imoralidade. A improbidade significa a má administração pela prática de atos que causam prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos.

## **2.5 Princípio da isonomia ou igualdade**

A CRFB/88 alude que todos são iguais perante a lei, prevendo a igualdade de possibilidades entre os cidadãos, diante dos critérios concernentes ao ordenamento jurídico (MORAES, 2006, p. 31).

Pode soar como contradição o que prevê o princípio da isonomia, já que afirma a igualdade e a diferença entre os seres humanos. Em verdade, baseado no princípio da isonomia tratam-se os seres humanos de forma igualitária, respeitando suas diferenças individuais (CUNHA, 2004, p. 98).

O princípio da isonomia não proíbe a diferenciação de tratamento entre os indivíduos, veda somente as discriminações. Ele exige que os desiguais sejam tratados desigualmente de acordo com suas desigualdades, objetivando a paridade de direitos (FERREIRA FILHO, 2008, p. 283).

Bonavides (2006, p. 378) aponta o Estado Social como modelo de Estado que propicia a igualdade fática. O conceito de igualdade deve sempre ser lembrado para que todo o ordenamento constitucional promova meios para a equivalência de direitos e comandos normativos de isonomia. A igualdade é direito-chave, direito-guardião do Estado Social.

A CRFB/88 dispõe em seu art. 5º o princípio em estudo, impondo tratamento igual a todos os residentes no território brasileiro, mesmo que

estrangeiros, impedindo qualquer forma de discriminação. Somente procede-se de forma desigual diante de motivo justificado, buscando atingir a igualdade (GOMES, 2008, p. 45).

Com o advento da CRFB/88, qualquer norma com disposição de desigualdade deve ser considerada não recepcionada, salvo se possuir compatibilidade com os valores proclamados na Lei Maior. Para isso, deve-se encontrar a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado (MORAES, 2006, p. 32).

Com a consagração do princípio da isonomia na CRFB/88, toda lei editada pelo legislador que disponha privilégios a determinada classe, raça, religião, sexo, será declarada inconstitucional. Além de um princípio regulamentador, é interpretativo, devendo o juiz, ou qualquer outro que aplique a legislação, sempre analisar a lei minuciosamente para que não crie privilégios (FERREIRA FILHO, 2008, p. 282).

Há juristas que elaboram diferenciação entre a igualdade na lei e a igualdade diante da lei, a primeira tendo como principal destinatário o legislador, vedando-se a possibilidade de criar legislações discriminadoras entre os indivíduos que merecem o mesmo tratamento; a segunda dirigida aos aplicadores da lei, impedindo dar tratamento distinto a quem a lei preceituou como iguais (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 157).

Ferreira Filho (2008, p. 282) assim prevê a ligação entre democracia e igualdade: “não se pode modernamente caracterizar a democracia sem que se abra lugar para a igualdade, embora esse lugar não seja sempre o mesmo. A igualdade, desde a antiguidade, é indissolúvelmente associada à democracia”.

A igualdade eleitoral não possui dependência com o sistema eleitoral adotado, como leciona Canotilho:

Nas relações entre o sistema eleitoral e os elementos constitutivos do princípio democrático - designadamente o princípio da igualdade - se estabeleceu uma prevalência e uma reserva de constituição. Assim, o conteúdo da igualdade eleitoral não ficou dependente do sistema eleitoral, ou seja, o princípio da igualdade eleitoral não é uma função do sistema eleitoral a regular pelo legislador. Pelo contrário: o princípio da igualdade, juntamente com outros princípios constitucionais, possui um caráter constitutivo para definição e conformação de todo o sistema eleitoral (2002, p. 309).

Aqueles que pretendem ascender ao poder devem estar em igualdade de

condições para concorrer ao cargo eletivo e ela somente será assegurada com a instituição de mecanismos que limitem a liberdade que tende a dominá-la, para isso o legislador efetivou vários mecanismos (GARCIA; ALVES, 2008, p. 275).

Bulos (2008, p. 421) assim manifesta-se: “as discriminações fulminam o pórtico da paridade, quando proíbem o acesso das classes minoritárias àqueles postos reservados aos "bem-nascidos", com base em critérios de raça, origem, cor, condição financeira, social etc”.

Gomes ressalta a relevância do princípio para o direito eleitoral:

O princípio em tela adquire especial relevo nos domínios do Direito Eleitoral, já que rege diversas situações. Basta lembrar que os concorrentes a cargos políticos-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades, ressalvadas as situações previstas em lei - que têm em vista o resguardo de outros valores - e as naturais desigualdades que entre eles se verificam. À guisa de exemplo, no campo da propaganda eleitoral, todos os interessados, inclusive partidos e coligações, devem ter iguais oportunidades para veiculação de seus programas, pensamentos e propostas. A igualdade, aí, é formal, não material, já que os maiores partidos detêm mais espaço na mídia. A desigual distribuição de tempo, aqui, atende ao interesse de se fortalecer os partidos, o que termina por conferir mais estabilidade aos governos (2008, p. 45).

Segundo Cunha (2004, p. 194), para que haja interesse público na causa é necessário controle da sociedade nas atividades governamentais, haja vista que é inaceitável uma norma que permita o privilégio de determinada classe em detrimento de outra, esta discriminada.

Pode-se destacar o princípio constitucional da isonomia dentre os tantos existentes, eis que ele é o sustentáculo para supressão da desigualdade entre os indivíduos, em decorrência de sexo, raça, condição financeira e tantos outros motivos torpes que ensejam a discriminação e por consequência a desigualdade.



### **3 PROCESSO PARA HABILITAÇÃO AO PLEITO ELEITORAL**

O eleitor que almeja participar do pleito eleitoral, concorrendo a cargo público eletivo, deve observar alguns requisitos essenciais previstos pela CRFB/88 e pela legislação eleitoral. É de plena importância que todos os pressupostos exigidos sejam devidamente preenchidos, pois embora em determinados casos o candidato consiga concorrer ao cargo, dificilmente em caso de este ser eleito conseguirá a diplomação, haja vista que lhe falta a qualidade de cidadão elegível.

#### **3.1 Condições de elegibilidade passiva**

Ao falar em elegibilidade pode-se distinguir a ativa da passiva, enquanto a ativa representa o poder de votar, escolher seus representantes, a passiva significa a possibilidade de o cidadão ser votado, assim aquele que tem o direito ao voto não necessariamente possuirá a faculdade de candidatar-se a cargos eletivos, seja por condições de inelegibilidades ou por não atender os requisitos necessários para concorrer ao cargo (GOMES, 2008, p. 126).

Conforme ensinamentos de Santana e Guimarães (2004, p. 59): “a capacidade eleitoral passiva refere-se ao direito de ser eleito para cargo político, desde que reunidas as chamadas condições de elegibilidade e ausentes as causas de inelegibilidade”.

Além de satisfazer os pressupostos de elegibilidade, os candidatos não podem incidir em causa alguma de inelegibilidade, que são aquelas impeditivas para o cidadão exercer cargo ou função pública de natureza eletiva (TELES, 2004, p. 43).

Castro define elegibilidade como capacidade eleitoral passiva, a qual habilita o cidadão a disputar mandatos políticos através do voto popular, entretanto para isso é necessário que estejam preenchidos alguns requisitos positivos, principalmente respeitar a idade mínima exigida para cada cargo, como será explanado adiante (2004, p. 111).

Em regra o cidadão é inelegível, sendo exceções aqueles capazes de serem votados, isto porque a grande maioria da população possui apenas

capacidade eletiva ativa, somente exercendo seu direito ao voto, já a minoria enquadra-se nos requisitos de elegibilidade e desta forma possuem tanto capacidade eleitoral ativa como passiva, podendo votar e serem votados (FERRARI, 2004, p. 245).

Em suma para que um cidadão possa candidatar-se a cargo público eletivo, deve primeiramente observar os cânones dispostos no artigo 14, § 3º, da CRFB/88, onde se encontram previstas as condições de elegibilidade passiva, de acordo com o cargo almejado.

### **3.1.1 Nacionalidade brasileira**

A nacionalidade brasileira pode ser nata ou adquirida, todavia encontram-se diferenças entre os direitos dos natos e dos naturalizados. Os brasileiros natos não encontram nenhum impedimento para se candidatarem a qualquer cargo eletivo, enquanto os naturalizados são privados de concorrerem ao cargo de Presidente e Vice da República, conforme artigo 12, § 3º, inciso I, da CRFB/88 (FERRARI, 2004, p. 246).

Santana e Guimarães explanam acerca do significado de brasileiro nato e naturalizado:

São considerados brasileiros natos apenas os nascidos em território brasileiro, ainda que de pais estrangeiros; os nascidos em território estrangeiro, desde que seu pai ou sua mãe estejam a serviço da República; os nascidos no estrangeiro, filhos de brasileiro(a), desde que venham a residir em território pátrio e optem pela nacionalidade brasileira (art. 12, I, da Constituição).

São Considerados brasileiros naturalizados os que a requererem e adquirirem na forma da Lei nº 6.815/80, exigida a residência em território pátrio pelo tempo ininterrupto de um ano e idoneidade moral, se oriundos de país de língua portuguesa, ou de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, se não (art. 12, II, da Constituição). Podem concorrer em qualquer pleito, exceto para Presidência ou Vice-Presidência da República (2004, p. 59).

Os estrangeiros interessados em adquirir a nacionalidade brasileira devem a requerer mediante processo judicial, caso preenchidos os requisitos acima citados, gozando da elegibilidade passiva somente após o trânsito em julgado da sentença que conceder a nacionalidade (CÂNDIDO, 2008, p. 117-118).

A CRFB/88 em seu artigo 12, § 1º, reserva uma exceção aos portugueses que mantêm residência fixa no Brasil, a eles serão atribuídos os direitos peculiares dos brasileiros, desde que haja reciprocidade a esses, todavia no momento em que o brasileiro passa a usufruir o direito político em Portugal, assim que comunicado ao TSE, seu direito é suspenso no País (GOMES, 2008, p. 126).

Dessa forma, observa-se que para satisfazer esta condição de elegibilidade não se encontra a obrigatoriedade da nacionalidade brasileira nata, podendo o candidato ser naturalizado através de demanda judicial ou até mesmo ser de nacionalidade portuguesa, com residência permanente no Brasil, caso os brasileiros gozem do mesmo direito em Portugal, sempre respeitando as exceções previstas no caso de Presidência e Vice da República.

### **3.1.2 Pleno exercício dos direitos políticos**

Para que se tenha ao menos a elegibilidade ativa é necessário o pleno exercício dos direitos políticos, é ele que possibilita o indivíduo de participar da formação do governo (CASTRO, 2004, p. 113).

Gomes (2008, p. 127) aduz que: “os direitos políticos ou cívicos denotam a capacidade de votar e ser votado, significando a prerrogativa de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado”.

Os direitos constitucionais de votar e ser votado não podem ser suprimidos do cidadão assim como ocorreu entre 1964 e 1985, quando reinou sobre o País o regime militar ditatorial. Deste modo não há que se falar em cassação de direitos políticos, mas tão somente em perda e suspensão nas hipóteses previstas no artigo 15, da CRFB/88 (TELES, 2004, p. 44-45).

A perda dos direitos políticos é absoluta e irrecuperável e se dá nas circunstâncias dos incisos I e II, do artigo supramencionado, ou seja, ocorre quando do cancelamento de naturalização por sentença judicial sem possibilidade de interposição de recurso ou pela decretação de incapacidade civil absoluta, também por sentença judicial transitada em julgado. Por sua vez a suspensão é relativa e temporária, sendo decretada a partir de condenação penal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; quando o cidadão recusar-se a cumprir obrigação

imposta a todos ou uma prestação alternativa e ainda quando se comete ato de improbidade administrativa (CÂNDIDO, 2008, p. 118).

Quando o cidadão tem o exercício de direito político suspenso em consequência de condenação penal transitada em julgado, por afronta aos ilícitos penais elencados no artigo 1º, inciso I, letra “e”, da Lei Complementar nº 64/90, torna-se inelegível ainda por 08 (oito) anos após o cumprimento da pena (FERRARI, 2004, p. 246).

Rege o referido artigo:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

[...]

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando (BRASIL, 2011).

Sendo assim, o pleno exercício dos direitos políticos é o poder de participação nas decisões dos negócios públicos, inexistindo cassação desse direito, ao passo que pode ocorrer é suspensão ou perda. Há ainda a possibilidade de o cidadão poder exercer o sufrágio, entretanto sem poder ser votado por questões de inelegibilidade.

### 3.1.3 Alistamento eleitoral

Conforme a CRFB/88, em seu art. 14, § 1º, adquire-se a cidadania mediante o alistamento eleitoral, onde se faz a qualificação e a inscrição do nacional como eleitor (SANTANA; GUIMARÃES, 2004, p. 53).

Neste sentido manifesta-se Teles (2004, p. 50): “o alistamento é o processo pelo qual o cidadão vai provar sua qualidade para se tornar eleitor, com base no que será feita sua inscrição no cadastro dos eleitores”.

A obrigatoriedade do alistamento é estabelecida aos maiores de 18 (dezoito) anos, e facultativa aos maiores de 70 (setenta) anos, maiores de 16 (dezesesseis) e menores de 18 (dezoito) anos e para os analfabetos, art. 14, § 1º, incisos I e II da CRFB/88 (FERRARI, 2004, p. 247).

Os estrangeiros, os alistados no serviço militar obrigatório e aqueles que tiveram o cancelamento da inscrição eleitoral, estão vedados do alistamento eleitoral (SANTANA; GUIMARÃES, 2004, p. 54).

Colhe-se dos ensinamentos de Gomes acerca do assunto em testilha:

O alistamento eleitoral é condição *sine qua non* para a aquisição da cidadania, pois é por ele que o corpo de eleitores é organizado. Não estando inscrito no cadastro eleitoral, é impossível que o nacional exerça direitos políticos, já que nem sequer terá título de eleitor. Na verdade, o não alistado encontra-se fora do sistema.

O cidadão que pretende candidatar-se deve fazê-lo na circunscrição em que se encontra alistado, pois é aí que mantém seu domicílio eleitoral. Infere-se do artigo. 9º, da Lei das Eleições, que o tempo de alistamento na circunscrição deve ser de, no mínimo, 1 ano (2008,p. 127).

Contudo, é através do voto que se obtém a consagração da cidadania e para o efetivo direito a este se faz necessário o alistamento eleitoral, o qual é obrigatório para todos os indivíduos maiores de 18 (dezoito) e menores de 70 (setenta) anos, viabilizando a estes o direito de participação na escolha dos representantes políticos.

### 3.1.4 Domicílio eleitoral na circunscrição do pleito

Ferrari (2004, p. 247) assim define circunscrição: “é a área de abrangência de determinada zona eleitoral, a qual deverá açambarcar o eleitor que naquele espaço geográfico correspondente tiver seu domicílio”.

Coneglian (2002, p. 91) afirma que uma pessoa pode ter seu domicílio eleitoral em local distinto de sua residência, bastando que tenha residência temporária no município onde possui alistamento eleitoral. O autor exemplifica: “uma pessoa que tenha domicílio em São Paulo e possua uma fazenda em Araraquara, para onde vai regularmente, pode ter seu título de eleitor (domicílio eleitoral) em Araraquara”.

O TSE possui entendimento que para estabelecer domicílio eleitoral em determinado município o cidadão não necessita estabelecer sua residência naquela circunscrição, sendo suficiente que este possua vínculo político, social e afetivo no referido município (Recurso Especial Eleitoral nº 23721).

O eleitor que vislumbra concorrer às eleições locais deverá comprovar seu domicílio, no competente município, pelo prazo mínimo exigido em lei, já para as eleições gerais, a comprovação deve ser feita quanto ao domicílio no território do Estado, também observado o tempo mínimo (CÂNDIDO, 2008, p. 91).

Para que esteja hábil a disputar os cargos de prefeito, vice-prefeito ou vereador deve o candidato comprovar seu domicílio eleitoral no município há pelo menos 01 (um) ano, enquanto para os cargos de governador, vice-governador, senador, deputado federal e estadual, deverá ter domicílio no Estado pelo mesmo período, para presidente ou vice-presidente da República o candidato poderá fixar domicílio em qualquer ponto do País (GOMES, 2008, p. 127).

O prazo citado acima é estabelecido a título de condição de elegibilidade, todavia o eleitor que somente deseja ter o direito ao sufrágio em seu novo domicílio eleitoral deve ter 01 (um) ano de inscrição primitiva, bem como requerer a transferência com antecedência mínima de 150 (cento e cinquenta) dias da eleição, declarando residir no novo domicílio há pelo menos 03 (três) meses da data do requerimento (TELES, 2004, p. 51).

Ainda conforme Teles (2004, p. 51) é possível que o eleitor possua mais de uma residência, logo este terá mais de um domicílio, desta forma considerar-se-á qualquer delas seu domicílio eleitoral.

Ante o exposto, o eleitor que deseja estar apto a disputar as eleições em determinado município, independente do cargo, se legislativo ou executivo, deve ter domicílio eleitoral na circunscrição há pelo menos 01 (um) ano ou em caso de eleições estaduais no referido Estado, já para concorrer a chefe do executivo nacional, independe o local que o cidadão possui seu domicílio eleitoral, desde que dentro do território brasileiro.

### **3.1.5 Filiação partidária**

O cidadão interessado em disputar cargo eletivo precisa filiar-se ao partido político pelo qual pretende candidatar-se, observando o prazo de pelo menos 01 (um) ano antes do pleito (CÂNDIDO, 2008, p. 120).

Conforme Costa (2006, p. 145) a filiação partidária é condição de elegibilidade, o candidato deverá necessariamente estar vinculado a uma agremiação política, eis que não é permitida no Brasil a candidatura avulsa, ou seja, sem filiação a partido político.

O prazo mínimo para filiação é de 01 (um) ano, sendo facultado aos partidos políticos que estabeleçam prazos maiores de filiação àqueles que desejam disputar o pleito, todavia a alteração de seu estatuto não se pode dar em ano eleitoral (CUNHA, 2004, p. 91).

Os militares, magistrados e membros dos tribunais de contas são exceções quando se fala em prazo de filiação. Estes necessitam estarem filiados ao partido por período menor, os militares apresentam sua candidatura na convenção de escolha dos candidatos, caso aceita, este comunica o órgão militar e em seguida filia-se à agremiação; os magistrados e membros dos tribunais de contas precisam, obrigatoriamente, desincompatibilizar-se ou demitir-se e filiar-se ao partido político até 06 (seis) meses antes do pleito eleitoral (CONEGLIAN, 2002, p. 94).

É permitido ao eleitor trocar o partido em que se encontra filiado por outro, contudo deverá comunicar o Juiz Eleitoral acerca de sua desfiliação e nova filiação,

caso isto não seja observado haverá duplicidade de filiação e por consequência a nulidade de ambas as filiações (CASTRO, 2004, p. 117).

Assim, a filiação partidária pelo prazo mínimo de 01 (um) ano no mesmo partido, é requisito fundamental para que o eleitor esteja capaz de lançar-se como candidato a cargo eletivo, salvo disposição estatutária do partido prevendo tempo superior. Ainda, devem-se observar as exceções, magistrados, militares e membros dos tribunais de contas, que dispensam a filiação 01 (um) ano antes das eleições, para estes o prazo é inferior.

### **3.1.6 Idade mínima**

O fato de ter direito ao voto não significa que o indivíduo possui a cidadania plena, que este é elegível para todos os cargos, isso porque a legislação impõe idade mínima para estar apto a disputar os cargos eletivos, resguardando para os cargos mais importantes idade maior, já que requerem maior experiência (CUNHA, 2004, p. 72).

A CRFB/88 (artigo 14, § 3º, inciso VI) exige que para candidatar-se a Presidente, Vice-Presidente da República e Senador o cidadão tenha 35 (trinta e cinco) anos; para Governador, Vice-Governador do Estado e Distrito Federal 30 (trinta) anos; para Deputado Federal, Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz 21 (vinte e um) anos; já para Vereador exige a idade de 18 (dezoito) anos.

A idade mínima para poder disputar o pleito eleitoral gera acaloradas reações dos doutrinadores, quanto ao § 2º, do artigo 11, da Lei 9.504/97, que rege: “a idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade é verificada tendo por referência a data da posse”.

Para Castro (2004, p. 119) o aludido dispositivo está em desconformidade com a CRFB/88, haja vista que esta fixa as condições de elegibilidade e não condições para posse ou exercício do cargo.

No mesmo sentido leciona Ferrari (2004, p. 248), afirmando que aquele que almeja disputar cargo público deve provar os requisitos de elegibilidade até a



data do registro da candidatura, dessa forma é flagrante a inconstitucionalidade do parágrafo supracitado.

Costa, acerca da matéria em testilha, assim se manifesta:

Nada obstante, o mais grave é a confusão que faz entre idade mínima para o exercício do mandato e idade mínima para a aquisição do direito de ser votado. Ora, a Constituição Federal, ao fixar as idades mínimas no art. 14, § 3º, inc. VI, o faz com vistas à obtenção da elegibilidade (= direito de ser votado, de concorrer a cargos eletivos). Portanto, a idade mínima exigível há de estar perfeita quando do pedido de registro de candidatura, e não quando de uma possível posse, se obtiver a vitória nas urnas. O § 2º do art. 11 da Lei 9.504 é inconstitucional por dar amplitude maior à normal constitucional, permitindo que os nacionais com idade inferior àquela exigida possam concorrer ao cargo público, numa violação explícita e vitanda do preceito constitucional. Por via oblíqua, diminui-se a idade mínima exigível para se concorrer aos cargos eletivos, pois quem tiver trinta e quatro anos de idade poderá se candidatar ao cargo de presidente da República, concorrendo normalmente no pleito eleitoral, fazendo atos de campanha, utilizando-se de recursos públicos (fundo partidário), fazendo propaganda eleitoral, sem que possua a idade mínima exigida para tanto pela Carta (1998, p. 398).

Portanto, a CRFB/88 regulamentou as idades mínimas para cada cargo com o intuito de amparar os que requerem maior experiência e maturidade dos eleitos, tendo em vista sua importância e complexidade das funções assumidas. Todavia a Lei das Eleições, nº 9.504/97, assegura que aqueles que completaram a idade exigida até a posse do cargo estão aptos a disputarem as eleições, norma que gera manifestação contrária dos doutrinadores, entretanto reconhecido como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

### **3.2 Coligações partidárias**

Teles assim conceitua o instituto das coligações partidárias:

Coligação é a união entre dois ou mais Partidos com vistas na apresentação conjunta de candidatos a determinada eleição. A Coligação, apesar de não possuir personalidade jurídica civil, como os Partidos, é ente jurídico com direitos e obrigações durante todo o processo eleitoral. É uma entidade jurídica de direito eleitoral, temporária – pois tem vida apenas durante o processo eleitoral -, com todos os direitos assegurados aos Partidos, e com todas as suas obrigações, inclusive as resultantes de contratos com terceiros, e as decorrentes de atos ilícitos (2004, p. 31).

A coligação partidária possui previsão no artigo 17, § 1º, da CRFB/88 e na Lei 9.504/97, artigo 6º, que garantem aos partidos políticos o direito de formarem coligações tanto para o pleito majoritário quanto para o proporcional, ou apenas para uma delas. Podem os partidos que compreendem a coligação majoritária dividir-se em mais de uma coligação nas eleições proporcionais, o que não é permitido, é partido que não componha a coligação majoritária participe da proporcional formada por todos ou alguns partidos que integram aquela (SANTANA; GUIMARÃES, 2004, p. 77).

Diferente do que ocorrera nas eleições de 2002, atualmente não se faz obrigatória a verticalização das coligações, esta enrijece as coligações, uma vez que exige a vinculação entre as candidaturas de âmbito nacional, estadual e distrital (GOMES, 2008, p. 187).

A Instrução nº 55/02 do TSE previa que para aquele ano os partidos que coligados em candidatura a Chefe do Executivo Nacional não poderiam formar coligações diferentes para eleição de governador de Estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal, estadual ou distrital. Posteriormente a EC 52/06 deu nova redação ao artigo 17 da CRFB/88, garantindo aos partidos políticos autonomia para formação das coligações, sem obriga-los de observar a vinculação entre as diferentes candidaturas.

A única vinculação ainda exigida é a compatibilidade entre a coligação para governador do Estado ou Distrito Federal e senador. As agremiações políticas coligadas para candidatura de governador necessariamente deverão compor a mesma coligação nas eleições para senador, ou seja, é vedado que certo partido político que integra a coligação para governador do Estado lance candidato a senador de forma isolada ou ainda coligado com partido estranho àquela coligação (CONEGLIAN, 2002, p. 62-63).

Contudo os diretórios nacional e estadual podem efetuar imposições aos órgãos de direção inferiores, sendo facultada a vedação de certas coligações ou então a imposição de celebração de determinada aliança com definida agremiação partidária. Estas orientações devem ser seguidas obrigatoriamente, sob pena de anulação dos atos decorrentes de atitude contrária às diretrizes superiores (TELES, 2004, p. 41).

É obrigatória a denominação da coligação partidária, devendo os partidos que integram a coligação utilizá-la em suas propagandas eleitorais, sendo que nos

casos de coligações majoritárias, além do nome da coligação devem constar os partidos que a compõe, já nas proporcionais deve haver somente o partido ao qual o candidato é filiado, bem como o nome da coligação. Caso a coligação majoritária divida-se em mais de uma proporcional, os candidatos desta eleição deverão publicar em sua propaganda eleitoral somente a denominação da coligação proporcional, além, claro, da sigla do seu partido (COSTA, 2006, p. 703).

Fleury Filho e Messias (2000, p. 10) ainda lecionam que a coligação será representada, perante a Justiça Eleitoral, por uma pessoa, designada pelos partidos que a compõe, a qual exercerá as funções inerentes ao presidente de um partido, defendendo os interesses da coligação no processo eleitoral. É facultado, ainda, que a coligação seja representada por delegados, também escolhidos pelos partidos que a integram, sendo até 03 (três) perante o Juízo Eleitoral de primeira instância, 04 (quatro) frente ao TRE e 05 (cinco) diante do TSE.

Isto posto, a coligação partidária é definida de forma livre pelos partidos políticos, podendo estes formar coligações de acordo com sua conveniência, não sendo necessário respeitá-las na esfera federal, estadual, distrital e municipal. O único ponto a ser observado é em relação às candidaturas a governador e senador, e nas coligações proporcionais não pode participar partido que não componha a majoritária. Ademais, a coligação funciona, à época eleitoral, como se um único partido fosse, no entanto, diferente deste, não possui personalidade jurídica, mas personalidade judiciária, já que responde por seus atos diante da Justiça Eleitoral.

### **3.3 Convenções partidárias para escolha dos candidatos**

Os partidos escolhem os candidatos que irão representar a sigla ou coligação mediante convenção, que deverá ocorrer entre os dias 10 (dez) e 30 (trinta) de junho do ano das eleições. Os convocados a participar da referida convenção são definidos de acordo com a natureza do pleito, podendo ser os filiados municipais, no caso de eleições desta esfera ou então os delegados dos diretórios municipais ou estaduais e distrital quando tratar-se de eleição nacional ou regional respectivamente (SANTANA; GUIMARÃES, 2004, p. 71).

A convocação para participar da convenção se dá mediante notificação pessoal, carta, publicação de edital na imprensa local ou cartório da zona eleitoral, ou ainda qualquer outro modo eficaz de comunicar os interessados em participar. A antiga Lei Orgânica dos Partidos Político, nº 5.682/71, previa como prazo de convocação 08 (oito) dias antes da convenção, atualmente os próprios partidos definem o lapso temporal, que deve constar no estatuto da agremiação, todavia é necessário observar um tempo de antecedência razoável, caso contrário pode gerar a invalidação do ato (GOMES, 2008, p. 184).

Todas as deliberações provenientes da convenção partidária, tais como nome completo dos candidatos escolhidos, variações nominais para registro, número adotado para cada candidato, bem como demais decisões, são obrigatoriamente registradas em ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral (CONEGLIAN, 2002, p. 86).

Caso haja omissão do estatuto partidário quanto ao processo de escolha dos candidatos, caberá ao diretório nacional impor as normas, que serão publicadas no Diário Oficial da União até 180 (cento e oitenta) dias antes do pleito. Existe a possibilidade, embora rara, de que o órgão de direção nacional deixe de fazê-lo, nestas ocasiões é permitido aos órgãos regionais definir as regras para escolha dos candidatos, valendo-as apenas para os seus filiados (COSTA, 2006, p. 708).

O estatuto do partido é sua legislação interna, cada qual é regido pelo seu, onde constam todas as normas concernentes ao funcionamento deles. É no estatuto das agremiações que se encontram a forma e o prazo de convocação para convenção, a espécie de voto (secreto, aberto ou por aclamação), possibilidade de algum dirigente do partido ter direito a mais de um voto nas convenções (TELES, 2004, p. 40).

Na maioria dos casos quem decide acerca das coligações e número de candidatos a serem apresentados ao pleito proporcional é a cúpula partidária, não sendo estas decisões passíveis de votação por todos os filiados partidários. Os convencionados ao serem notificados da data da convenção, para deliberar acerca do assunto, são informados quanto às chapas a serem votadas e número de candidatos que serão escolhidos para as eleições proporcionais. As decisões advindas da convenção são válidas mediante determinado quórum de votação, que estará previsto no estatuto do partido (CÂNDIDO, 2008, p. 107-108).

É na convenção partidária que se decidem quais dos filiados terão o encargo de representar o partido no pleito eleitoral. A convenção para disputas municipais é mais ampla, sendo facultado a todos os filiados da circunscrição participarem ativamente, embora algumas decisões sejam tomadas de forma restrita pelos que ocupam cargos de direção. De outro norte, muitos partidos preveem que nas convenções regionais e nacionais a participação é restringida aos dirigentes da circunscrição e àqueles que ocupam cargos eletivos regionais ou nacionais, dependendo do nível da convenção.

### **3.3.1 Número de vagas a preencher**

O número limite de candidatos a indicar às eleições proporcionais, para os partidos que não firmarem coligação, é de até 150% (cento e cinquenta por cento) das vagas disponíveis, independente do cargo em disputa (vereador, deputado estadual, distrital ou federal), ou seja, estas agremiações poderão apresentar 30 (trinta) candidatos quando o Legislativo for composto por 20 (vinte) representantes do povo. Já os partidos que celebrar coligação, independente do número de partidos coligados, poderá apresentar até o dobro de candidatos em relação às vagas. Contudo há uma exceção para esta norma, sendo facultado aos partidos políticos, nos Estados em que as vagas para Câmara de Deputados for igual ou menor que 20 (vinte), apresentarem o dobro de candidatos para deputado estadual, distrital ou federal, sendo permitido às coligações indicar o triplo das vagas (TELES, 2004, p. 91).

Os partidos e coligações devem reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e máximo de 70% (setenta por cento), do número total de candidatos indicados ao pleito, para cada sexo. Esta norma, elucidada no artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97, busca garantir a participação de ambos os sexos no pleito eleitoral, pois é notória a supremacia da participação masculina nas eleições. Dessa forma, é resguardado o direito feminino de inserir-se no quadro eleitoral nacional (GOMES, 2008, p. 211-212).

No caso de uma determinada agremiação com número menor de candidaturas femininas, em relação às masculinas, e aquelas não preencherem 30%

(trinta por cento) das vagas que é destinado a elas, é defeso ao partido suprir o número de vagas faltantes com candidaturas masculinas, o mesmo ocorre em situação contrária (COSTA, 2006, p. 715).

Cabe destacar que o artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97, refere-se que a reserva de 30% (trinta por cento) e 70% (setenta por cento) incidem sobre o número de candidatos que o partido ou coligação pode indicar para o cargo público. Todavia é o entendimento do TSE que a reserva deve-se dar em relação ao número de candidatos apresentados ao pleito, ou seja, se o partido indicou apenas 10 (dez) candidatos à disputa para o cargo de vereador, a destinação da porcentagem deve ser calculada sobre este número, mesmo que houvesse a possibilidade de apresentar 20 (vinte) candidatos (Recurso Especial Eleitoral nº 78432).

### **3.4 Registro da candidatura**

Após as decisões partidárias sobre coligação e das convenções para escolha dos candidatos que irão representar o partido político no pleito eleitoral, deve-se requerer o registro da candidatura junto ao Juiz Eleitoral.

O pedido de registro é realizado mediante os representantes ou delegados do partido político ou das coligações, até às dezenove horas do dia 05 (cinco) de julho do ano que ocorrer as eleições. Caso o partido ou a coligação não efetue o pedido, o próprio candidato poderá fazê-lo, nas 48 (quarenta e oito) horas posteriores ao prazo normal estipulado (SANTANA; GUIMARÃES, 2004, p. 72).

São obrigatoriamente exigidos, sob pena de indeferimento do registro, os seguintes documentos: cópia da ata da convenção, comprovando a escolha do candidato por esta; autorização escrita do candidato, declarando sua vontade; prova da filiação partidária, pelo prazo estipulado no estatuto do partido, sempre superior a 01 (um) ano; declaração de bens assinada pelo candidato, objetivando dar transparência à sociedade quanto ao patrimônio do candidato; cópia do título eleitoral, comprovando que o candidato está regularmente alistado naquela circunscrição; certidão de quitação eleitoral, atestando o pleno gozo dos direitos políticos; certidões criminais da Justiça Eleitoral, Estadual e Federal, declarando que o candidato não possui condenação penal transitada em julgado; fotografia do

candidato para ser usada na urna eletrônica, em dimensões de 5 x 7 cm (cinco por sete centímetros), em papel fosco ou brilhante, com cor de fundo branca, em pose frontal, com trajes adequados e sem adornos que induzem ou dificultem o reconhecimento do candidato; comprovante de escolaridade, demonstrando que é alfabetizado e, por fim, a prova de desincompatibilização, quando necessário, ou seja, prova que se desvinculou do cargo, emprego ou função pública que exercia, dentro do prazo legal (GOMES, 2008, p. 198).

Os partidos, coligações, candidatos, Ministério Público, quando suscitarem dúvida quanto aos documentos apresentados ou ao pedido de registro, poderão solicitar diligências no prazo de 72 (setenta e duas) horas, sendo, inclusive, facultado ao Juiz Eleitoral de ofício abrir prazo para as diligências (CONEGLIAN, 2002, p. 119).

O candidato deve apresentar ao Juiz Eleitoral, no pedido de registro, 03 (três) variações nominais, de forma hierárquica, dentre as quais uma delas será utilizada nas propagandas eleitorais e na urna eletrônica. Estas podem ser o nome, sobrenome ou apelido do candidato, devendo identificá-lo de forma clara, sem pairar dúvida sobre os eleitores acerca de sua identidade. As opções nominais apresentadas à Justiça Eleitoral não devem atentar contra o pudor, serem ridículas ou irreverentes, todavia estas duas últimas exigências são subjetivas, cabendo ao Juiz Eleitoral utilizar seu juízo de valor para decidir a questão, devendo ser cuidadoso para não agir de forma injusta com o candidato e nem colocar em risco a seriedade do pleito (COSTA, 2006, p. 721).

Na hipótese de dois ou mais candidatos pleitear o registro com a mesma variação nominal, será determinado que estes comprovem a veracidade de que são conhecidos pelas opções indicadas. Caso os dois comprovem, ganhará o direito primeiro aquele que exerce mandato eletivo, posteriormente o que nas últimas eleições concorreu com a opção apresentada. Ainda, tem preferência aquele que em razão de sua vida política, social ou profissional é amplamente conhecido pela variação nominal. Se ainda assim não houver como prolatar a decisão, os interessados serão chamados à Justiça Eleitoral para formalizarem um acordo, em caso de conciliação inexitosa será deferido o pedido para aquele que apresentou o nome em lugar preferencial, sendo a ordem hierárquica idêntica, então será aquele que primeiro requereu o registro (TELES, 2004, p. 98).

Além das variações nominais, o partido encaminhará o número pelo qual o candidato será votado nas urnas. Conforme Coneglian (2002, p. 155-157), os candidatos a cargo majoritário utilizam o número identificador do partido que representam, em se tratando de coligação é adotado o número do partido ao qual o candidato é filiado. Para os cargos proporcionais os candidatos a deputado federal fazem uso do número do partido e mais dois algarismos, já os que concorrem à assembleia legislativa estadual e câmara distrital e municipal além do número do partido utilizam mais três dígitos. Aos candidatos que disputam à reeleição é assegurado o direito de fazerem uso do mesmo número utilizado na eleição anterior.

Acompanhado dos pedidos dos registros das candidaturas, os partidos deverão constar o máximo que irão despender em cada eleição que concorrerem, individualizando cada candidatura (FLEURY FILHO; MESSIAS, 2000, p. 21).

A legislação eleitoral prevê a substituição do candidato já registrado, por motivo de falecimento, inelegibilidade do candidato ou renúncia à candidatura. Para a candidatura majoritária a substituição deve ocorrer em até 10 (dez) dias após a ocorrência do fato que a ensejou, ao passo que nas eleições proporcionais esta se deve dar 60 (sessenta) dias antes do pleito, não sendo observado este prazo, o pedido de registro pela substituição será indeferido (CÂNDIDO, 2008, p. 115).

Portanto, o registro da candidatura deve ser requerido pelo partido ou coligação, sendo pleiteado pelo próprio candidato somente no caso de os responsáveis pelo ato deixarem de cumpri-lo. Os pedidos deverão sempre estar acompanhados da documentação exigida pela legislação eleitoral, observando o prazo legal para requerimento do registro. Constata-se que há possibilidade de substituição do registro de candidatura nos casos previstos em lei, falecimento, inelegibilidade ou desistência.



## **4 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E PRESTAÇÃO DE CONTAS**

Atualmente o sistema eleitoral brasileiro admite duas formas de financiamento de campanha: público e privado, esta é realizada por pessoas físicas ou jurídicas simpatizantes do candidato, ao passo que aquela é efetuada pelo próprio Estado. A legislação eleitoral exige que as verbas arrecadadas e utilizadas nas campanhas eleitorais sejam devidamente registradas, procedendo-se a prestação de contas à Justiça Eleitoral.

### **4.1 Financiamento de campanha eleitoral**

É evidente que no decorrer de uma disputa eleitoral o candidato tem custos, haja vista que englobam o pleito a confecção de material de campanha, propaganda e publicidade, produção de programas de rádio e televisão, realização de pesquisas, criação de sítios na Internet, entre outros. Para que o candidato possa cobrir estes gastos, pode este utilizar recursos próprios, doados por eleitores ou disponibilizados pelo Fundo Partidário.

Segundo ensinamentos de Fleury Filho e Messias (2000, p. 37), para que o partido político possa angariar recursos destinados ao financiamento da campanha de seus candidatos, é necessária instalação de comitê financeiro até 10 (dez) dias úteis após a data da convenção que promoveu a escolha dos candidatos. Para cada eleição que o partido lançar candidato próprio este deverá constituir um comitê, sendo facultada a possibilidade de concentrar em apenas um as atribuições relativas a cada eleição, desde que estas ocorram na mesma circunscrição.

A administração dos recursos arrecadados, para investir na campanha, é realizada pelo próprio candidato ou por um administrador definido por ele. Ainda que o candidato designe uma pessoa como administrador financeiro, este não se exime da responsabilidade por ilegalidades na administração financeira, havendo, dessa forma, responsabilidade solidária (CÂNDIDO, 2008, 439-440).

O partido e o candidato devem obrigatoriamente abrir conta bancária a fim de que os movimentos financeiros fiquem devidamente registrados. Entretanto, há

exceção desta regra para os candidatos a prefeito e vereador nas cidades onde não haja agência bancária ou a população não atinja 20.000 (vinte mil) eleitores. Nestes casos os registros de movimento financeiro serão registrados em livro caixa (PINTO, 2000, p. 182).

Conforme exposto anteriormente, o partido quando do requerimento de registro de candidatura, deve apresentar o valor máximo que será despendido por cada candidatura e o valor total do partido. O partido e seus candidatos são vedados de ultrapassarem os limites de gastos por eles impostos, aquele que não respeitar o valor previsto estará sujeito à sanção em forma de multa, no valor de 05 (cinco) a 10 (dez) vezes o valor do excesso (CONEGLIAN, 2002, p. 173).

O Brasil adota o sistema misto de financiamento de campanha, havendo a forma pública e a privada. Segundo ensinamentos de Gomes (2008, p. 251-252) o financiamento público configura-se a partir das verbas disponibilizadas pelo Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e mediante o custeio das propagandas políticas gratuita no rádio e televisão, haja vista a compensação fiscal às emissoras pelo tempo disponibilizado. Já o financiamento privado é realizado por pessoas físicas e jurídicas, havendo rígida legislação acerca da limitação do *quantum*, gestão e destino dos montantes doados.

A legislação eleitoral, artigo 24, da Lei 9.504/97, proíbe o recebimento, pelos partidos políticos, de determinadas verbas, conforme expõe Costa:

Dada a importância dos partidos na vida política nacional, uma vez que a democracia representativa se realiza através deles, é que a Constituição Federal, e mais profundamente a Lei dos Partidos Políticos (LPP, art. 31), vedam às agremiações o recebimento, direto ou indireto, de contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, de entidade ou governo estrangeiros; autoridade ou órgãos públicos; 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 entidade de classe ou sindical (2006, p. 737).

Ainda, conforme o referido artigo, são vedadas doações por parte de pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, entidades beneficentes e religiosas, organizações da sociedade civil de interesse público, entidades esportivas e organizações não governamentais que recebam recursos públicos.

Destarte, a norma legal supramencionada pretende coibir o abuso do poder econômico e o uso da máquina pública para financiar campanhas eleitorais,

haja vista que o rol contido neste artigo e exposto acima faz menção apenas àqueles que de maneira direta ou indireta são beneficiados pelo Poder Público.

#### **4.1.1 Financiamento privado de campanha eleitoral**

Consideram-se como financiamento privado as doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro realizadas por pessoas físicas ou jurídicas. Ainda, incluem-se neste módulo de financiamento as despesas realizadas pelo próprio candidato em prol de sua campanha eleitoral (TELES, 2004, p. 206).

Como exposto anteriormente o rol estabelecido no artigo 24, da Lei 9.504/97 é vedado de financiar campanhas eleitorais, contudo nota-se que as empresas contratadas pelo Poder Público, podem doar verbas livremente aos candidatos, inclusive para aqueles que a contratou.

Entende-se por doações estimáveis em dinheiro aquelas recebidas pelos candidatos não diretamente em dinheiro, entretanto em forma de bens ou serviços prestados pelo doador. O candidato, ao prestar contas à Justiça Eleitoral, deve estipular valores às contribuições recebidas em bens ou serviços, informando ainda, quais os critérios utilizados para a atribuição do valor, sendo recomendado que se utilize os preços praticados pelo mercado (SOBIERAJSKI, 2002, p. 67).

As pessoas físicas e jurídicas, não podem dispendar recursos a favor da candidatura daquele, com o qual se identifica, a seu bel prazer, existem limites a serem respeitados, sob pena de sanção para aqueles que não observarem a norma eleitoral.

O limite para doação por pessoa física é de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos por esta no ano anterior à eleição. Quanto às pessoas jurídicas, tem-se o limite de 2% (dois por cento) do seu faturamento bruto no ano que antecede à eleição (SANTANA; GUIMARÃES, 2004, p. 129-130).

Considerando que se utiliza o faturamento bruto no ano anterior ao eleitoral, para calcular o valor máximo que a pessoa jurídica pode doar a um candidato ou partido, a Resolução 23.217/10 vedou a possibilidade de a empresa criada no ano eleitoral distribuir renda para o financiamento de campanha eleitoral (art. 16, § 2º).

É permitido que à pessoa física ou jurídica que realize doações a mais de um candidato, todavia esta faculdade não legitima que as contribuições ultrapassem os limites expostos acima. Portanto, ainda que o doador financie a campanha de diferentes candidatos, suas doações não poderão transpor os limites previstos na legislação eleitoral (CONEGLIAN, 2002, p. 193).

As sanções para aqueles que desrespeitarem os limites expostos acima é multa de 05 (cinco) a 10 (dez) vezes o valor excedido, sendo que às pessoas jurídicas ainda impõe-se a proibição, por 05 (cinco) anos, de participar de licitações promovidas pelo Poder Público, bem como de formalizarem contratos públicos pelo mesmo lapso temporal (PINTO, 2000, p. 182).

O doador pode optar por depositar sua contribuição diretamente na conta corrente do candidato ou do partido, ao invés de entregá-la ao beneficiado. Dessa forma, é exigida a identificação do doador através CPF ou CNPJ, podendo a doação ocorrer mediante cheque cruzado e nominal ao candidato ou partido (FLEURY FILHO; MESSIAS, 2000, p. 38).

Caso o doador não se identifique ao depositar o cheque em conta bancária, o recurso não poderá ser utilizado pelo candidato ou partido na campanha eleitoral, sendo permitido valer-se deste apenas para aplicação no instituto de pesquisa e educação política do partido (PINTO, 2000, p. 183).

Ainda é possível efetuar a doação diretamente na conta do candidato ou partido através de transferência eletrônica ou mesmo de depósito identificado, sempre respeitando os limites impostos pela legislação (art. 23, § 4º, da Lei 9.504/97).

O candidato pode usar recursos próprios no pleito eleitoral, nesse caso o limite do *quantum* é aquele informado pelo partido quando do pedido de registro da candidatura. Deste modo, o candidato ao utilizar seus próprios recursos deverá observar quanto já recebeu de seus doadores e quanto o partido informou à Justiça Eleitoral que seria despendido em sua campanha, para que assim este não ultrapasse o limite máximo de recursos (CÂNDIDO, 2008, p. 447).

As doações obrigatoriamente deverão ser realizadas mediante emissão de recibos eleitorais, independente da forma de contribuição, se dinheiro ou estimável em dinheiro, e sendo em espécie deverá transitar pela conta bancária do candidato ou partido. Ainda que o financiamento seja promovido pelo próprio

candidato, dever-se-á emitir o referido recibo, como forma de controlar todos os movimentos pertinentes à conta do candidato (SOBREIRO NETO, 2005, p. 257).

A confecção dos recibos eleitorais é de responsabilidade dos diretórios partidários, conforme modelo disponibilizado pela Justiça Eleitoral, que devem posteriormente providenciar a distribuição aos comitês financeiros dos candidatos (COSTA, 2006, p. 748).

Há ainda a possibilidade de os partidos políticos e seus respectivos candidatos levantarem recursos através da comercialização de produtos ou realização de eventos, o recebimento dessas verbas enquadra-se como doações. Para a regular realização do evento que objetiva arrecadar recursos para a campanha, faz-se necessária prévia comunicação à Justiça Eleitoral, no mínimo 05 (cinco) dias antes do evento, para que, caso esta entenda necessário, possa realizar a fiscalização (GOMES, 2008, p. 257).

Observa-se que a legislação eleitoral ao impor um teto para as doações de pessoas físicas e jurídicas, veda o recebimento de verbas de certas pessoas jurídicas (art. 24, da Lei 9.504/97), tenta fazer um cerco às práticas corruptas de financiamento de campanhas eleitorais, todavia sabe-se que essa não alcança seu objetivo com êxito total.

Costa questiona o financiamento privado de campanha eleitoral realizado por pessoas jurídicas:

Não há negar ser correto que uma determinada empresa subsidie financeiramente um candidato, sob a legítima alegação de ser ele um defensor de sua filosofia ou se sua visão macroeconômica. Sem embargo, como justificar que uma empresa faça grande doação a um político que, quando do exercício anterior de seu mandato, lhe tenha beneficiado como administrador, ou como presidente de uma comissão da Câmara dos Deputados, ou mesmo como relator de um projeto de lei? Tal doação é auxílio ou pagamento de serviços anteriores? (2006, p. 749).

Conforme expõe Gomes (2008, p. 250) ninguém financia a campanha de um candidato sem pensar em negócios futuros ou se anteriormente não foi beneficiado por nenhum ato do candidato, então detentor de cargo eletivo. Destaca ainda, que esta prática ocorre muito mais com as pessoas jurídicas, haja vista que para estas o financiamento de campanhas eleitorais é um verdadeiro investimento.

Aquele que financia algo sempre busca um resultado, uma mercadoria em troca, não seria diferente com os financiadores de campanhas. Muitos esperam como resposta de seus investimentos contratação com o Poder Público,

superfaturamento de obras, o que gera repulsa da população com a política nacional, originando um sentimento de antipatriotismo (CERQUEIRA, 2004, p. 1.081).

É sabido e consabido que há grandes empresários que realizam doações para mais de um candidato, inclusive em eleições majoritárias. Caso esta prática ocorresse apenas nas eleições proporcionais, embora estranha, se explicaria, já que com tantas opções de voto pode haver mais de um candidato que o eleitor simpatize. Todavia tratando-se de eleições majoritárias, esta conduta torna-se um pouco duvidosa, já que não raras vezes as ideologias dos concorrentes são totalmente distintas. Quando isso ocorre, o pensamento do cidadão logo se remete às opiniões dos doutrinadores acima expostas, que é muito provável que o empresário esteja dispendendo dinheiro em favor dos candidatos projetando futuras benesses.

#### **4.1.2 Financiamento público de campanha eleitoral**

Entende-se por financiamento público de campanha aquele que emana exclusivamente do Estado, onde não há participação de modo algum da iniciativa privada, tanto de pessoas físicas como jurídicas (PINTO, 2000, p. 186).

Como citado acima, o financiamento público ocorre mediante arrecadação de recursos provenientes do Fundo Partidário ou através da cessão, não onerosa, de horário nas emissoras de rádio e televisão para propaganda política, possibilitando assim a divulgação, por parte dos partidos e candidatos, de suas plataformas políticas.

O Fundo Partidário é constituído pelas multas e penalidades aplicadas em consequência de infração à legislação eleitoral, recursos financeiros previstos em lei, doações privadas espontâneas e ainda por dotações orçamentárias públicas (SILVA, 1999, p. 374-375).

A divisão dos valores em dinheiro do Fundo Partidário é realizada pelo TSE na seguinte proporção: 5% (cinco por cento) são divididos de forma igualitária entre todos os partidos com registro ativo, já os 95% (noventa e cinco por cento) restante é repassado às agremiações políticas de forma proporcional, considerando os votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados (CIRNE, 2008).

Perde direito a receber os valores repassados pelo Fundo Partidário, os partidos políticos que descumprirem as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos, após regular processamento na Justiça Eleitoral, assegurando o direito ao contraditório e a ampla defesa. Tratando-se de utilização de recurso sem especificação da origem, a agremiação tem o direito de repasse suspenso até esclarecimento plausível à Justiça Eleitoral; no caso de recebimento de recursos constantes no artigo 24, da Lei 9.504/97, a suspensão dá-se pelo prazo de 01 (um) ano e quando a irregularidade constituir-se por recebimento de recurso, acima do limite legal, advindo de pessoa jurídica, a suspensão é de 02 (dois) anos acrescido de multa correspondente ao valor excedido (COSTA, 2006, p. 750).

Quando alguma das irregularidades citadas acima for cometida pelo órgão nacional do partido, a proibição de participar da divisão dos recursos do Fundo Partidário dar-se-á a todos os órgãos do partido, ou seja, o partido será prejudicado no âmbito nacional. De outro norte, caso um órgão regional do partido cometa uma dessas ilicitudes, apenas este órgão sofrerá a sanção, cabendo ao órgão nacional redistribuir de forma igualitária, aos demais órgãos regionais, o valor que seria destinado ao órgão infrator (CONEGLIAN, 2002, p. 206-207).

A segunda forma de financiamento público é através da propaganda eleitoral gratuita, pois, conforme o próprio nome diz, não é devido nada às emissoras de rádio e televisão para divulgação das propostas do candidato, no tempo previsto pela legislação eleitoral (GOMES, 2008, p. 252).

Acerca do tema expõe Coneglian (2002, p. 342): “[...] a emissora não pode cobrar do partido o tempo que a ele é disponibilizado. É esse tempo que é gratuito, não se estabelecendo nenhum relacionamento comercial entre partido e emissora”.

O horário eleitoral gratuito no rádio e televisão inicia-se 45 (quarenta e cinco) dias antes da antevéspera das eleições e é destinado aos partidos políticos que tenham candidatos à Câmara Federal e possuam detentores de mandato

eletivo, na referida Câmara, conquistado nas últimas eleições (CÂNDIDO, 2008, p. 512-513).

Há doutrinadores que defendam o financiamento de campanhas eleitorais exclusivamente público. Para Sobierajski (2002, p. 194), esta modalidade de financiamento deixaria os concorrentes a cargo eletivo em situação de igualdade, visto que todos teriam acesso a uma mesma quantidade de recursos e estariam libertos de seus financiadores.

Cândido julga esta possibilidade como talvez a ideal, entretanto questiona se não seria uma saída para candidatos oportunistas, que não conseguiriam recursos de iniciativa privada, haja vista sua falta de credibilidade, aproveitarem a situação. E prossegue:

O financiamento público das campanhas só deve ser adotado no País de forma direta por dotação orçamentária, ou de forma indireta, via majoração da dotação ao Fundo Partidário, se, entre outras medidas:

- a) for feita uma reforma partidária séria e efetiva, definido um número razoável de partidos, com cláusulas de barreira e cláusulas de desempenho;
  - b) for adotada a fidelidade partidária com regras constitucionais mínimas e auto-aplicáveis;
  - c) se vedar a continuidade do exercício do mandato eletivo no caso de troca de sigla;
  - d) se implantar um sistema de prestação de contas eficaz e transparente, propiciando a análise detalhada e tempestiva da Justiça Eleitoral; a não ser assim, adotado o financiamento público, os recursos continuarão vindo das fontes privadas, e os abusos e corrupções, que se quer combater, continuarão; e,
- se dotar o ordenamento jurídico de sanções e mecanismos processuais eficazes para punir os abusos de poder econômico em todas suas variantes obstaculizando a posse dos culpados (2008, p. 579).

Costa (2006, p. 905) também visualiza que a questão não se atém somente a forma de financiamento da campanha, se público, privado ou misto, mas também se deve instituir uma fiscalização mais efetiva das prestações de contas dos partidos políticos, bem como fazer valer as sanções previstas na Lei Eleitoral e Partidária, principalmente as mais severas, tais como o cancelamento do registro da agremiação política e o bloqueio do repasse das verbas provenientes do Fundo Partidário.

Atualmente as campanhas eleitorais são financiadas com dinheiro público, porém de forma indireta, eis que todos os financiadores de campanha almejam futuramente serem ressarcidos através da obtenção de enormes lucros. No Congresso existem bancadas em defesa de diferentes classes (banqueiros,



fazendeiros, empreiteiras), buscando pagar o investimento feito por estas e isto só ocorre devido aos recursos recebidos para utilizarem na campanha eleitoral (CONEGLIAN, 2002, p. 494).

Ainda que o financiamento público de campanhas se mostre como uma forma mais justa de tratar os candidatos, deixando-os em um nível mais próximo de igualdade, é necessário um amplo estudo acerca do tema antes de uma decisão. Esta possibilidade pode plantar a ideia em estrategistas de criar partidos de fachada para, assim, receberem os recursos disponibilizados pelo Fundo Partidário e utilizarem em questões diversas ou até mesmo em prol de partido distinto.

## **4.2 Prestação de contas**

Após o encerramento do pleito eleitoral os candidatos devem prestar contas à Justiça Eleitoral, detalhando todos os recursos recebidos e indicando de que forma foram utilizados.

O candidato à eleição majoritária, juntamente com seu vice ou suplentes, encaminhará suas prestações de contas à Justiça Eleitoral mediante seu comitê financeiro, enquanto os que concorrem a cargo proporcional podem optar por prestar contas por intermédio do comitê ou fazê-lo pessoalmente. A confecção da prestação de contas deve obedecer às normas estabelecidas pela Resolução emitida pelo TSE no ano eleitoral, sendo destinada ao órgão da Justiça Eleitoral competente (eleição municipal ao Juiz Eleitoral da Zona Eleitoral, estadual ao TRE e nacional ao TSE) (TELES, 2004, p. 211-212).

O prazo para a apresentação é até o 30º (trigésimo) dia após as eleições, no caso de haver segundo turno na circunscrição, aqueles que se classificarem apresentam as contas 30 (trinta) após a conclusão do segundo turno, já os outros devem prestar contas no prazo normal (FLEURY FILHO; MESSIAS, 2000, p. 49-50).

A prestação de contas tem o condão de comprovar a legalidade da arrecadação de recursos e da aplicação destes. Em razão disso é que se faz necessária a demonstração dos recibos eleitorais recebidos e emitidos; entrega dos recibos não utilizados e dos canhotos daqueles emitidos; demonstração das despesas realizadas, mediante notas fiscais; extratos bancários da conta corrente

aberta em nome do candidato para a movimentação financeira da campanha e demais documentos que possam ser exigidos para demonstrar a veracidade da prestação de contas apresentada (SOBIERAJSKI, 2002, p.125-127).

Fleury Filho e Messias discorrem sobre cuidados essenciais que as agremiações políticas e os candidatos devem tomar quando da prestação de contas:

Tanto na prestação de contas dos comitês financeiros quanto dos candidatos, deve o responsável pelas contas atentar para as seguintes cautelas:

- as contas deverão ser corretamente formalizadas e apresentadas, contendo todas as peças descritas;
- permitir fácil compreensão das informações, bem como a identificação de documentos e transações efetuadas;
- conter conciliação bancária quando for o caso;
- conter relação analítica das obrigações a pagar, devidamente assinada pelo tesoureiro, quando se tratar de prestação de contas de comitê financeiro ou pelo candidato, quando se tratar da sua prestação de contas.

Para efeito a aferição da origem das receitas e destinação das despesas, os partidos e candidatos deverão manter escrituração da movimentação financeira ocorrida, com documentação que comprove a entrada e saída de recursos ou de bens recebidos e aplicados (2000, p. 55).

O artigo 32, da Lei 9.504/97, prevê que candidatos e partidos políticos devem conservar os documentos referentes às prestações de contas, por até 180 (cento e oitenta) dias após a diplomação do eleito ou em caso de haver processo judicial, relativo às contas, em trâmite, até o trânsito em julgado da sentença.

Quando recebida pela Justiça Eleitoral, a prestação de contas será analisada em conformidade com as legislações inerentes à matéria. Na possibilidade de haver qualquer indício de irregularidade, poderá o comitê financeiro ou o candidato ser intimado para prestar informações complementares, adicionar dados ou sanar a falha apresentada. É possível que o erro presente, seja mero erro material insignificante, sendo possível, nesta ocasião, que a própria Justiça Eleitoral supra o erro, sem a necessidade de intimação do candidato ou comitê para providenciar a alteração (COSTA, 2006, p. 759-760).

O processo de prestação de contas com trâmite na Justiça Eleitoral, de natureza administrativa, é público, sendo o seu acesso livre a qualquer pessoa, podendo esta até mesmo retirar cópia do processo. Só será negado acesso aos documentos sigilosos, caso existam, entretanto ao restante dos autos o contato é livre (GOMES, 2008, p. 261).

O instituto da prestação de contas eleitorais garante maior transparência ao pleito para os eleitores, já que com ela é possível estes identificarem quem financiou a campanha de seu candidato, além, claro, de coibir o abuso de poder econômico e possível “caixa dois”.

Antes de encerrar o pleito eleitoral os partidos e os candidatos devem divulgar, em sítio criado pela Justiça Eleitoral com essa destinação, prévia prestação de contas em duas oportunidades, primeiro até o dia seis de agosto e posteriormente até seis de setembro. Nela deverá constar relatório discriminado dos recursos recebidos e da aplicação das verbas (CÂNDIDO, 2008, p. 461).

Importante salientar que a prestação de contas no prazo legal é impositiva aos candidatos, de maneira que com a sua ausência não é permitida a diplomação do eleito, perdurando esta proibição até a apresentação (SANTANA; GUIMARÃES, 2004, p. 133).

Mesmo os candidatos que desistirem ou renunciarem a candidatura, têm a obrigação de prestar conta referente ao período que realizaram campanha eleitoral. Ainda que candidato tenha falecido no curso do pleito, a obrigação recairá sobre seu administrador financeiro, caso tenha, ou no diretório partidário (SOBREIRO NETO, 2005, p. 258).

Interessante ressaltar que o candidato pode apresentar sua prestação de contas, esta não ser aprovada pela Justiça Eleitoral, entretanto não terá qualquer tipo de impedimento quanto a sua diplomação. É que nesses casos necessita-se de ação própria visando a cassação do diploma ou do mandato daquele que prestou contas com irregularidades (GOMES, 2008, p. 262).

A decisão da Justiça Eleitoral que aprovará ou rejeitará a prestação de contas do candidato, deverá ser publicada com antecedência mínima de 08 (oito) dias da data de diplomação dos eleitos. Desta decisão cabe recurso inominado, suspendendo o efeito da decisão anteriormente emanada (CÂNDIDO, 2008, p. 465).

Os candidatos e partidos que deixarem de apresentar a prestação de contas no prazo legal ou tiverem estas rejeitadas por decisão irrecurável, responderão penalmente, bem como o candidato estará sujeito à perda do mandato por Ação de Impugnação de Mandato Eletivo ou Recurso Contra Diplomação (CONEGLIAN, 2002, p. 223-224).

Deverão constar na prestação de contas as chamadas sobras de campanha, que são os recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro

arrecadados que não são utilizados ao longo da campanha. É vedado aos candidatos que se apropriem destes numerários, caracterizando enriquecimento ilícito. A sobra de campanha deverá ser transferida ao partido político ou a coligação, para que seja dividida entre os partidos que a compõe, e devem ser utilizadas exclusivamente na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política (SOBREIRO NETO, 2005, p. 259).

Neste norte, observa-se que a legislação eleitoral ao prever a obrigatoriedade da prestação de contas dos recursos arrecadados e aplicados na campanha eleitoral, visa proteger e dar credibilidade ao pleito. É através da prestação de contas que a Justiça Eleitoral pode fiscalizar a eventual formação de “caixa dois” e aplicação dos recursos de forma proba, bem como é possível que os eleitores conheçam a origem das verbas utilizadas por seus candidatos e possam auxiliar o regular procedimento eleitoral.

#### **4.3 O artigo 27 da Lei nº 9.504/97**

Conforme exposto acima, a legislação eleitoral permite que pessoas físicas e jurídicas realizem doações em prol de candidato que tenham maior afeição, entretanto excluem-se dessa modalidade os gastos realizados pelo próprio eleitor em benefício ao seu candidato.

O artigo 27, da Lei nº 9.504/97 dispõe que qualquer eleitor, desse modo somente pessoa física, pode realizar gastos em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia de 1.000 (mil) UFIR – Unidade Fiscal de Referência - sem necessidade de contabilização deste recurso, desde que não reembolsado ao eleitor pelo próprio candidato ou partido.

Rege o referido artigo:

Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados (BRASIL, 2011).

“A UFIR (Unidade Fiscal de Referência) é o índice oficial que serve para atualização monetária de tributos e valores expressos em cruzeiros na legislação tributária federal” (CONEGLIAN, 2002, p. 219).

A Medida Provisória nº 1.973-67/00 em seu artigo 29, § 3º, extinguiu a UFIR, ficando, a partir de então, considerado uma unidade de UFIR equivalente a R\$ 1,0641. Assim, ficam isentos de contabilizam os gastos realizados por eleitores até a quantia de R\$ 1.064,10 (um mil e sessenta e quatro reais e dez centavos).

O eleitor poderá optar por entregar dinheiro ao seu candidato, concretizando a doação, ou então realizar gastos em seu favor. É possível, por exemplo, que o eleitor banque a fabricação de adesivos de campanha eleitoral, distribua, promovendo o nome do candidato de sua preferência, retire nota fiscal em seu nome e desde que o gasto não ultrapasse o valor supramencionado e não seja reembolsado, o candidato não precisará contabilizar o benefício e o gasto em sua prestação de contas (TELES, 2004, p. 210).

Importante ressaltar que o candidato não poderá receber este recurso mesmo que de forma indireta. Não é permitido ao eleitor realizar gastos em favor de candidato de sua preferência e posteriormente entregar a este os objetos frutos de seu investimento. Dessa forma, não é possível o eleitor encomendar cartilha com as propostas de governo do candidato, pagá-las e depois dar a este para que promova a distribuição, isso configura doação, deverá o próprio eleitor encarregar-se pela distribuição (SOBIERAJSKI, 2002, p. 98).

A previsão do artigo supracitado difere-se da doação de recursos por pessoas físicas, eis que para preencher as condições deste é necessário que a pessoa ocupe a posição de eleitor. Ainda, tratando-se de doação por pessoa física, pode até mesmo um menor ou incapaz realizá-la, sempre acompanhado de seu responsável legal, mediante representação civil, diferente do que ocorre nas condições do artigo 27, onde esta possibilidade é vedada (SANTANO, 2004).

Considerando que o referido gasto efetuado por eleitor não está sujeito à inclusão na prestação de contas, logo, não se faz necessária a emissão de recibo eleitoral, ficando, dessa forma, ao desconhecimento da Justiça Eleitoral todos os gastos realizados por eleitores em favor de candidatos a cargo eletivo.

O artigo em testilha traz enorme perigo, dando azo ao abuso do poder econômico, eis que não é preciso comprovar nada. Dessa maneira é possível que um candidato encontre 1.000 (um mil) cidadãos, dispostos a realizar gastos de até

R\$ 1.064,10 (um mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) e pouco mais de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) estará completamente livre de contabilização. Isso significa que uma campanha bem planejada pode gerar milhares de reais a favor de um candidato, sem qualquer forma de comprovação. É possível que em grandes campanhas essa quantia não traga influência, contudo em cidades com poucos eleitores, pode este ser o trampolim para uma eleição (CONEGLIAN, 2002, p. 214).

Atualmente não são raras as vezes que um eleitor paga a conta do seu candidato ao invés de entregar o dinheiro em espécie diretamente para este. Nessa situação a nota fiscal dos produtos ou serviços pagos pelo eleitor é entregue a este e não ao comitê financeiro, o que muitas vezes acaba fraudando a prestação de contas, ensejando o abuso do poder econômico e comprometendo a preservação da igualdade entre os candidatos e da lisura do pleito (CERQUEIRA, 2004, p.1.081).

Assim, o candidato ímprobo, sem compromisso com a moral e totalmente desvirtuado pela corrupção, pode encontrar vários “laranjas” dispostos a, de maneira ilegal, retirarem notas fiscais mentirosas, declarando que realizaram gastos em favor daquele.

Este artigo abre caminho para o abuso do poder econômico, pois inúmeros eleitores podem efetuar gastos em favor do candidato, somando quantias exorbitantes, não sujeitas à contabilização, por força da própria lei eleitoral, e ainda sem qualquer tipo de penalização aos que utilizarem a norma com má-fé (MICHELS, 2004, p. 188).

Dessa forma, é possível que o candidato seja beneficiado por eleitores que realizam gastos em seu favor até o limite legal e posteriormente inclua os mesmo gastos em sua prestação de contas, alegando que ele próprio pagou com verbas advindas de doações ou mesmo com recursos próprios, ou seja, utiliza o mesmo gasto para se beneficiar duas vezes, havendo a possível formação de “caixa dois”.

Cândido (2008, p. 459) chama atenção para a ausência de previsão legal quanto à sanção para aqueles que ultrapassarem o limite imposto pelo artigo. Segundo ele, a lei torna-se vulnerável, pois esta pode ser uma maneira de um só eleitor dispendir enorme quantia em favor de um candidato, colocando por terra o princípio da igualdade entre os candidatos, além de propiciar o abuso do poder econômico.

Costa, acerca do tema, enfatiza:

Não havendo contabilização, algumas consequências são sentidas: (a) tais doações não se sujeitam ao limite máximo de gastos; (b) servirão, a quem interessar possa, como forma de maquiagem de determinados financiadores inconfessáveis, os quais poderão criar uma rede de doadores laranjas, todos eles contribuindo com valores não contabilizados; e (c) tornam a fiscalização da Justiça Eleitoral um certo faz de conta, pois a demonstração dos gastos e da receita vem comprometida pela verba que ingressou *por fora*, como gastos realizados por terceiros em favor do candidato e pelos gastos realizados à revelia de controle. Em suma: estamos longe de uma legislação séria sobre a regulamentação dos financiamentos de campanha, pois todos encontrarão, por meio dos esgotos de legais, atalhos para a burla do ordenamento jurídico (2006, p. 753).

Sem a necessidade de contabilização de tais recursos, não há como a Justiça Eleitoral fiscalizar veementemente a prestação de contas do candidato, sendo esta uma das principais formas de burlar todo o sistema formado pela legislação eleitoral para acabar com os atos de corrupção na arrecadação e aplicação dos recursos em campanha eleitoral (SOBIERAJSKI, 2002, p. 97).

Cerqueira (2004, p. 1.081) aduz que o sistema atual de prestação de contas das campanhas eleitorais é surreal, visto que os partidos e candidatos possuem várias janelas para burlarem a norma legal, simulando, dessa forma, despesas e rompendo com o compromisso de transparência das contas.

Corroborando os ensinamentos de Cerqueira, Coneglian (2002, p. 494) afirma que o modelo de financiamento de campanhas brasileiro fragiliza as informações ilustradas pela prestação de contas, uma vez que o financiamento privado se apresenta como uma enorme fonte de corrupção e a prestação de contas, por consequência, uma farsa, pois partidos e candidatos gastam muito além do que declaram. Sustenta ainda, que a questão só seria sanada com o financiamento de campanhas exclusivamente público, já que atualmente a própria Justiça Eleitoral dá margem às fraudes, já que não possui meios hábeis e suficientes de fiscalizar de forma enérgica as prestações de contas.

O artigo em comento é perfeita condição para aqueles que desejam fraudar a prestação de contas com a Justiça Eleitoral, uma vez que não há contabilização, não há controle, ou seja, nada que possa impedir o abuso do poder econômico, tão coibido pela legislação eleitoral. Esse descontrole quase que suprime o princípio da igualdade entre os candidatos, pois viabilizando as práticas

fraudulentas estará deixando os candidatos em situação desigual, já que muitos podem se beneficiar do vácuo legal (SANTANO, 2004).

Desta feita, o artigo em estudo pode mostrar-se como instrumento de burla ao cerco realizado pela legislação eleitoral contra as fraudes na arrecadação, aplicação de recursos e prestação de contas à Justiça Eleitoral.



## 5 CONCLUSÃO

O presente estudo demonstra que o princípio democrático e o princípio da soberania popular, ambos inseridos na CRFB/88, são efetivamente respeitados em nosso País. A todos os brasileiros natos e naturalizados, que estejam com o alistamento eleitoral regular, é resguardado o direito ao sufrágio. O conjunto dos votos, através da vontade da maioria, aponta os representantes da sociedade.

Os interessados em candidatar-se a cargo eletivo devem primeiramente obedecer aos requisitos exigidos pelo artigo 14, § 3º, da CRFB/88, além da obrigatoriedade de serem indicados em convenção partidária, bem como observarem as normas de registro de candidatura.

Ainda, é permitido que os eleitores, além de participarem do pleito mediante o voto ou candidatando-se a cargo eletivo, possam auxiliar financeiramente aquele candidato, cuja proposta de governo mais lhe agrada.

É de conhecimento de todos, que atualmente os candidatos a cargos públicos gastam fortunas na campanha eleitoral. A verba aplicada na campanha é fruto de recursos próprios do candidato, doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas, gastos realizados diretamente pelo eleitor e recurso disponibilizado pelo Fundo Partidário.

A legislação eleitoral limita a quantidade que cada doador pode dispender em favor dos candidatos, sendo para as pessoas físicas 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição e 2% (dois por cento) no caso de pessoa jurídica. O candidato tem como teto o valor informado à Justiça Eleitoral que seria investido na campanha, já os eleitores que realizarem gastos diretamente em favor do candidato limitam-se a 1.000 (um mil) UFIR, equivalente à R\$ 1.064,10 (um mil e sessenta e quatro reais e dez centavos).

Os candidatos e partidos políticos devem contabilizar todos os recursos arrecadados, guardar consigo os documentos referentes aos gastos e arrecadação de recursos, e ainda emitir recibos eleitorais sempre que receberem doações, em espécie ou em materiais e serviços, para que posteriormente à eleição apresentem a prestação de contas à Justiça Eleitoral.

A problemática paira no artigo 27, da Lei nº 9.504/97, o qual dispõe acerca dos gastos realizados por eleitores em favor de candidato. O dispositivo

limita os gastos nos moldes acima exposto e prevê a desnecessidade de contabilização deste recurso, desde que não seja reembolsável pelo candidato ou partido político.

É evidente que aqueles candidatos sem compromisso com o princípio da moralidade e probidade, podem utilizar de modo perverso o artigo em comento para, assim, fraudar a prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Pode-se imaginar que pelas quantias dispensadas em campanhas eleitorais, tal artigo se tornaria valor irrisório comparado ao montante arrecadado e gasto pelos candidatos e partidos. Ocorre que nem todas as eleições neste País envolvem número significativo de eleitores, podendo em casos de pequenos municípios, este artigo decidir uma eleição, quando utilizado de forma corrupta e imoral.

A redação do artigo aduz que o candidato não pode ter acesso ao dinheiro, e o entendimento atual é de que nem mesmo pode ter contato com os produtos ou serviços provenientes do gasto realizado pelo eleitor. Assim, caso o eleitor banque a confecção de material de campanha, deve este retirar nota em seu nome, observando os limites legais, e encarregar-se da distribuição do material ao eleitorado.

Contudo, o que pode ocorrer é sorrateiramente o candidato encontrar um grupo de pessoas disposto a falsamente retirar notas em seus nomes e distribuírem o material confeccionado. Como não há contabilização deste gasto, posteriormente, de maneira corrupta, o candidato inclui os gastos em sua prestação de contas, alegando ter quitado os serviços e produtos com verba proveniente de doações de pessoas físicas e jurídicas, apresentando nota fiscal falsa. A Justiça Eleitoral não tem como controlar os gastos realizados pelos eleitores, pois estes são isentos de qualquer tipo de comprovação ou contabilização, assim é praticamente impossível descobrir tal conduta reprovável.

Destarte, observa-se a iminente necessidade de revisão na presente lei eleitoral, visto que o artigo em estudo torna vulnerável a fiscalização dos gastos eleitorais, dissipa o princípio da igualdade entre os candidatos e dá ensejo ao abuso do poder econômico.

## 6 REFERÊNCIAS

BAHENA, Kele Cristiani Diogo. **O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela lei de improbidade**. Curitiba: Juruá, 2004.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Lei de improbidade administrativa: aplicada e comentada**. Curitiba: Juruá, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9504.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. **Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm)>. Acesso em: 14 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 1.973-67, de 26 de outubro de 2000. **Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1973-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1973-67.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2011.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 13. ed. rev. e atual. Bauru: Edipro, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 2002.

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

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito eleitoral brasileiro: o Ministério Público Eleitoral, as eleições em face das leis 9.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10792/03 EC 35/01 (imunidade parlamentar 3. ed. rev., ampl. e atual**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CIRNE, Mariana Barbosa. **Fundo partidário**: a constitucionalidade da divisão proporcional e limitada de recursos públicos. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/13872/fundo-partidario-a-constitucionalidade-da-divisao-proporcional-e-limitada-de-recursos-publicos/3>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

CONEGLIAN, Olivar. **Lei das eleições comentada: lei 9.504/97 com as alterações das leis 9.840/99 e 10.408/2002**. Curitiba: Juruá, 2002.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos políticos**: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Fundamentos de Direito Constitucional**: constituição, tipologia constitucional, fisiologia constitucional, São Paulo: Saraiva, 2004.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Direito eleitoral**: teoria e prática do procedimento das eleições brasileiras. Curitiba: Juruá, 2004.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. **Soberania & Processos de Integração**: o novo conceito de soberania em face da globalização. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

FERRARI, Cibele Maria de Rezende e. **Direito eleitoral**: sistema eleitoral brasileiro : evolução histórica a legislação eleitoral vigente, eleições 2004. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34. ed. rev. e atual São Paulo: Saraiva, 2008.

FLEURY FILHO, Luiz Antonio; MESSIAS, Itapuã Prestes de. **Direito eleitoral Lei n. 9.504/97 doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2000.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97. 3. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORO, Sergio Fernando. **Jurisdição Constitucional como Democracia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

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.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio. **Direito eleitoral**: para compreender a dinâmica do poder político. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SANTANO, Ana Claudia. **O procedimento para o financiamento de campanhas eleitorais e a problemática da prestação de contas dos recursos utilizados**. Disponível em: < <http://jus.uol.com.br/revista/texto/7435/o-procedimento-para-o-financiamento-de-campanhas-eleitorais-e-a-problematica-da-prestacao-de-contas-dos-recursos-utilizados>>. Acesso em: 04 out. 2010.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, Fernando Quadros da. **Agências Reguladoras**: A sua Independência e o Princípio do Estado Democrático de Direito, Curitiba: Juruá, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. **Financiamento de campanhas eleitorais**: um estudo comparativo das normas jurídicas. Curitiba: Juruá, 2002.

SOBREIRO NETO, Armando Antonio. **Direito eleitoral: teoria e prática**. 3. ed Curitiba: Juruá, 2005.

TELES, Ney Moura. **Direito eleitoral: teoria e prática**. Brasília: LGE ed., 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes: de certas leis e costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. São Paulo: M. Fontes, 2001.

TSE. Instrução n. 55, de 12 de março de 2002. **Dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos nas eleições de 2002**. Disponível em < <http://www.tre-pb.gov.br/divulgacao/div2002/>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 23.217, de 02 de março de 2010. **Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010**. Disponível em <[www.tse.gov.br/internet/eleicoes/normas\\_2010/arquivos/.../23217.pdf](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/normas_2010/arquivos/.../23217.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2011.

## **ANEXOS**