



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA
DEMOCRÁTICA

VOLUME 1 · 2015

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ELEITORAL: DO PODER REGULAMENTAR DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL À APLICAÇÃO JUDICIAL DE SANÇÕES

Nelsi Camilo Evangelista Lima¹

RESUMO

O poder regulamentar do colendo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) serve como parâmetro norteador das atividades administrativas e jurisdicionais dos tribunais regionais eleitorais, afetando interesses de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos, repercutindo na esfera de direitos políticos do cidadão. Parte da doutrina eleitoralista questiona a legalidade do referido poder regulamentar, enquanto outra parcela destes estudiosos o faz quanto ao que consideram equivocada aplicação judicial das disposições contidas nas normatizações editadas pelo TSE, ou mesmo no próprio ordenamento jurídico eleitoral. É que, não raras vezes, afeta direitos civis que, em tese, não estariam sujeitos à incidência daquelas normas, como ocorre, por exemplo, na hipótese de ausência de quitação eleitoral decorrente da omissão no dever de prestar contas de campanha, que pode repercutir na indevida imposição de severas restrições aos direitos do cidadão, como o de obter passaporte ou tomar posse em cargo público mediante concurso.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Poder normativo – TSE 2. Campanha eleitoral
3. Prestação de conta 4. Omissão
5. Restrição de direitos

As limitações ao exercício de direitos tutelados pelo ordenamento jurídico somente podem ser impostas segundo o que dispuser a competente norma jurídica que verse sobre o tema, pois ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, consoante disposto expressamente no art. 5º, inc. II, da Constituição da República, de tal sorte que o aplicador da norma somente está autorizado a conferir interpretação restritiva à eventual regra limitadora de direitos, no exercício da competência sancionatória, vedada qualquer hipótese de extrapolação ou inovação, ainda que por analogia, porque incidente na espécie o princípio da reserva legal.

A legislação eleitoral presta-se, fundamentalmente, ao importante papel de instrumento de garantia da lisura dos procedimentos administrativos e judiciais atinentes à escolha popular dos mandatários de cargos públicos eletivos, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo.

¹ Servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso. Técnico Judiciário. Graduado em Direito pela UFMT – Universidade Federal de Mato (2006), Pós graduado em Direito Público pela UNIC (2007), Pós graduado em Direito Constitucional Eleitoral pela UnB, em cooperação com o TRE/MT (2009-2010).

Neste contexto, empenha-se a Justiça Eleitoral em cumprir sua missão institucional, de forma a assegurar, *ab initio*, a legitimidade dos mandatos eletivos, suprindo previamente as demandas administrativas imprescindíveis à realização satisfatória e escoreita dos pleitos, cumprindo igualmente a agenda jurisdicional referente às questões que lhe são postas à apreciação e julgamento, desde antes do dia de votação, até posteriormente, na forma das variadas ações judiciais que o ordenamento jurídico prevê para as hipóteses de captação ilícita de sufrágio (denominado popularmente de compra de votos), de abuso de poder, de arrecadação e gastos ilícitos de recursos de campanha eleitoral (o conhecido e nefasto “caixa dois”), bem ainda outras situações e condutas que podem gerar, dentre outras sanções, a aplicação de multas, a decretação de inelegibilidade ou a cassação do registro de candidatura ou do diploma, caso este já tenha sido outorgado.

Na consecução da atividade de fiscalização quanto à observância da legalidade e legitimidade das campanhas eleitorais pelos candidatos, partidos políticos e coligações partidárias, possui a Justiça Eleitoral papel de grande relevância, porque detém competência para aprovar ou desaprovar a contabilidade apresentada relativamente aos recursos arrecadados e aos gastos efetuados no curso da campanha.

E mesmo que a legislação eleitoral seja um tanto inócua e branda quanto a este aspecto, porque, à exceção do impedimento de diplomação do candidato eleito até que sejam (meramente) julgadas suas contas, não impõe mais que uma simples declaração de contas desaprovadas, a qual, entretanto, não impede eventual diplomação e posse no cargo eletivo. (ALVIM, 2012, p. 317).

Não há como negar, sob outro prisma, o efeito deletério que tal tipo de decisão judicial pode gerar no currículo do político, ainda que de forma indireta, especialmente por conta da repercussão negativa que seus eventuais adversários e a mídia podem propalar por meses a fio.

E isso há de afetar, talvez, a vontade e a decisão futuras do eleitorado daquele candidato que tenha reprovadas suas contas de campanha da eleição anterior, mormente nos tempos atuais em que o povo dá sinais de não mais tolerar resignado o lamentável e habitual histórico de corrupção, falcaturas e impunidade que parece vigorar há anos no cenário político nacional.

Porém, no campo prático imediato, o candidato que tenha suas contas de campanha desaprovadas por um juiz singular, com jurisdição eleitoral, ou mesmo por um tribunal eleitoral, a depender da eleição à qual tenha concorrido (de âmbito municipal, estadual ou nacional), não fica com qualquer direito restringido, ainda que o referido processo de prestação de contas possa servir de subsídio para outro tipo de ação judicial, como, por exemplo, aquela em que se busque a comprovação de arrecadação ou de gastos ilícitos de campanha, previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, ou a ocorrência de abuso de poder econômico, o qual pode ensejar o ajuizamento de ação de investigação judicial eleitoral, a qual é regida pelas regras da Lei Complementar nº 64/90, ou ainda, ação de impugnação de mandato eletivo, consoante disposto no art. 14, §§ 9º e 10, da CF/88 e na mencionada Lei Complementar nº 64/90, dentre outras hipóteses.

Em outros termos, em observância à atual legislação eleitoral não se pode asseverar existir significativa diferença, em princípio, entre o candidato que tenha suas contas de campanha aprovadas ou desaprovadas, restando mínima a mácula em seu histórico de

vida política, salvo se, a partir dos documentos juntados e das provas que ele mesmo tenha produzido no processo de prestação de contas, em que não há propriamente uma parte processual contrária, ocorra o posterior ajuizamento daquelas outras modalidades de ação pelo Ministério Público ou outro legitimado, aí sim, passando a existir uma lide de natureza eleitoral, em que é assegurado o devido processo legal, com todos os instrumentos para seu exercício, de que possa resultar eventual condenação de natureza mais grave, conforme já referido.

A propósito do tema, pertinente transcrever:

A prestação de contas não se confunde com a representação instituída pelo art. 30-A da Lei nº 9.504/97. Precisamente por isso, na prestação de contas se afere a regularidade das receitas e dos gastos eleitorais, enquanto na representação do art. 30-A da Lei nº 9.504/97 cabe ao representante comprovar a existência de ilícitos que tenham relevância jurídica para comprometer a moralidade e a legitimidade da eleição. (Tribunal Superior Eleitoral, AgR-AI 3-12.2013.6.26.0213/SP, Relator: Ministro Luiz Fux, Data de Julgamento: 02/12/2014)

Portanto, apesar da inocuidade da decisão que reprova a contabilidade de campanha, salvo quando serve de subsídio para adoção de outra medida judicial para investigar eventual ilícito de natureza eleitoral, por seu turno, a omissão na obrigação de prestar contas de campanha pode gerar severa restrição de direitos e é exatamente este o ponto fulcral versado no presente ensaio, em especial no tocante a sanções que sobre aquele político podem indevidamente incidir, não olvidando, porém, a situação pouco provável do candidato eleito restar impedido de ser diplomado na absurda hipótese de não apresentar suas contas de campanha.

De se ressaltar, de início, que as citadas sanções ocorrem para os que não tenham quitação eleitoral, sendo a omissão do dever de prestar contas de campanha apenas uma das modalidades de incidência na referida situação de não quitação, restando o cidadão que fora candidato, nesta hipótese, impedido de obter a respectiva certidão de quitação eleitoral, durante todo o curso do mandato a que tenha concorrido, ou, decorrido este lapso, até sua efetiva apresentação à Justiça Eleitoral.

Dáí se recolhe a importante conclusão acerca do afastamento da disputa eleitoral vindoura daquele candidato omissor no dever de prestar contas da última eleição a que tenha concorrido, porque terá fatalmente indeferido seu requerimento de registro de candidatura pela Justiça Eleitoral, exatamente porque lhe faltar a mencionada certidão de quitação, conforme prevê o art. 11, § 1º, inc. VI, da Lei nº 9.504/97.

Aqui residem duas fontes de preocupações com a legitimidade das normas da legislação eleitoral atinentes às sanções em face da prestação de contas.

Excetuadas as variadas hipóteses legais de sanções ao candidato a cargo eletivo, como cassação do registro de candidatura ou do diploma, conforme o caso, previstas na Lei nº 9.504/97, como a de que tratam os artigos 22, § 3º; 30-A, § 2º; 41-A, dentre outros dispositivos, desde que comprovado o abuso de poder, o que eventualmente pode gerar, ainda, a decretação de inelegibilidade (LC nº 64/90), não se localiza em qualquer norma primária (lei em sentido formal), de cunho eleitoral, a sanção impeditiva da elegibilidade àquele que não tenha apresentado suas contas

de campanha, porque presente apenas em lei ordinária e resoluções do TSE, o que para alguns doutrinadores consistiria forma ilegal de impor inelegibilidade, matéria exclusiva de lei complementar.

Ou seja, a Lei Ordinária nº 9.504/97 estabelece em seu art. 11, § 1º, inc. VI, c/c o § 7º, que a não apresentação de contas de campanha enseja o impedimento de expedição de quitação eleitoral, daí advindo, segundo respeitável doutrina (COSTA, 2008, p. 508), causa de inelegibilidade que somente lei complementar poderia definir.

Mostra-se pertinente, neste contexto, o entendimento de que o dispositivo legal que inviabiliza a candidatura por ausência de quitação eleitoral, em decorrência da omissão no dever de prestar contas de campanha, constituiria indevida inovação sancionatória trazida no bojo de lei ordinária e de resoluções do colendo TSE, assunto que sofre críticas de alguns renomados estudiosos acerca de sua legitimidade, porque poderia estar a configurar exercício exorbitante da competência regulamentar daquela Corte, nos termos do que autorizam o Código Eleitoral e a própria Lei nº 9.504/97.

A propósito, pertinentes as lições de abalizada doutrina sobre os aspectos aqui abordados:

Desde sempre se exigiu a certidão de quitação eleitoral, mas ela somente era negativa quando o candidato não estava no gozo de seus direitos políticos, ou não exercera regularmente seu direito/dever de votar, ou não atendera a convocações do serviço eleitoral.

A jurisprudência do TSE passou a entender que, no caso de aplicação de multa por exercício irregular de propaganda ou por qualquer abuso cometido durante a campanha eleitoral, a ausência de pagamento dessa multa provocava também certidão negativa de quitação.

Para as eleições de 2008, o TSE passou a admitir que candidato com prestação de contas desaprovada não poderia obter certidão negativa (*rectius*: positiva) para qualquer eleição realizada no período de vigência do mandato a que concorrera e em que tivera desaprovadas as contas. Vale dizer, o candidato ficava impedido de obter certidão de quitação durante quatro anos. Com essa norma administrativa o TSE criou nova causa de inelegibilidade.

Este § 7º do art. 11 da Lei 9.504/97, acrescentado pela Lei 12.034/09, tem por objetivo incorporar parte da jurisprudência do TSE e de outro lado obstar que eventual irregularidade nas contas de campanha sirva para impedir futuras candidaturas. Do ponto de vista da moralidade, é um retrocesso.

[...]

Como se observa, o esforço tremendo da Justiça Eleitoral no exame das prestações de contas foi por água abaixo, pois uma conta rejeitada não produz qualquer efeito.

O texto legal não contempla o caso do candidato que simplesmente não apresentou contas de campanha. [...] o texto legal fala que ‘a certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente ... a apresentação de contas de campanha eleitoral’. A leitura e uma interpretação sistemática levam a concluir que a não apresentação de contas não dá direito à certidão de quitação eleitoral. (CONEGLIAN, 2010, p. 104-6).

Na verdade, e a rigor, outros estudiosos advertem (ESPÍNDOLA, 2012) até

mesmo quanto à possível inconstitucionalidade da norma legal que confere poderes regulamentares ao TSE, eis que tal prerrogativa não teria sido recepcionada pela Carta Magna de 1988, relativamente às normas do Código Eleitoral, que é anterior à Constituição (Lei nº 4.737/1965), sendo tecnicamente inconstitucional, por seu turno, o teor do art. 105 da Lei nº 9.504/97, que também confere poderes regulamentares ao TSE, ao argumento de que quando o constituinte desejou atribuir competência regulamentar além daquela que deferiu ao Chefe do Poder Executivo (CF/88, art. 84, inc. IV²) o fez de forma também expressa, como nos moldes do que prescreve o art. 103-B, § 4º, inc. I³, relativamente ao poder regulamentar conferido ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, extraordinariamente, ao Supremo Tribunal Federal, quando do exercício judicante-normativo de edição de súmulas vinculantes, as quais têm o caráter de norma geral e abstrata, a exemplo das leis propriamente ditas (CF/88, art. 103-A⁴).

Enfim, deixando de lado a controvérsia quanto à constitucionalidade das normas que conferem competência regulamentar ao TSE, ainda assim, subsistiria a discussão acerca da legalidade da imposição, por intermédio de lei ordinária ou resolução, de obstrução à elegibilidade do candidato que não tenha apresentado contas de campanha eleitoral anterior, na forma de indeferimento do seu pedido de registro de candidatura.

Neste aspecto, ainda que tenha havido significativa alteração do quadro normativo, porque a referida restrição permanece apenas quando há omissão do dever de prestar contas (e não mais quando haja desaprovação das contas apresentadas), releva transcrever da doutrina:

Observe-se que o TSE põe a exigência de quitação eleitoral como condição de elegibilidade, ou seja, a sua ausência implicaria o indeferimento do registro de candidatura, que é o fato jurídico que faz nascer a elegibilidade.

[...]

Em um inocente parágrafo introduzido pela Instrução nº 118/2008, criou-se uma gravíssima sanção de inelegibilidade, pondo gravame à

² Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (grifos nossos)

³ Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009) [...] § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juizes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) [...] I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (grifos nossos)

⁴ Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

decisão de desaprovação das contas, que o legislador ordinário de 2006 não ousou.

A mesma sanção, ademais, aplica-se ao candidato que não tenha apresentado a sua prestação de contas, na forma do § 1º do art. 34 da Instrução nº 118/2008. (COSTA, 2008, p. 508).

Retomando o foco da problematização proposta neste ensaio, oportuno realçar que a prestação de contas consiste em mecanismo de controle público que remonta à necessidade de transparência e responsabilização do particular pela administração da coisa pública, sob um aspecto amplo da questão, na acepção mais abrangente do termo *accountability*, constituindo obrigação inafastável, prevista expressamente em sede constitucional, para os partidos políticos (CF/88, art. 17, III¹) e para pessoas físicas ou outras pessoas jurídicas (CF/88, art. 70, par. único²).

Já por aí se pode aferir o tom de extrema relevância com que o tema merece ser abordado, até porque não se concebe a estabilidade de um regime democrático, sem o necessário controle social (diretamente ou mediante instituições próprias) dos projetos, programas e demais ações dos agentes públicos, em sentido amplo, aí abrangidos os que meramente ainda postulam cargos públicos, especialmente os eletivos.

Decorre justamente deste panorama a imprescindibilidade da demonstração inequívoca da lisura e legitimidade dos recursos arrecadados e aplicados em campanha eleitoral.

Também deriva desta análise e dos mesmos fatos a necessidade de que sejam penalizados aqueles que apliquem de forma desmedida e ilícita os referidos recursos, de que advenha eventual desaprovação das contas, ou aqueles que se furtem àquela obrigação legal de prestar contas, a qual se prende, por derradeiro e como já referido, a um dever de índole constitucional.

Nada obstante a importância da prestação de contas, não se cogita, por outro lado, da igualmente imprescindível e estrita reserva legal para a imposição de restrição de direitos, na hipótese em que violada qualquer norma alusiva ao já mencionado dever legal, eis que tanto aquela previsão quanto esta encontram-se sediadas expressamente no texto da Carta Magna.

Em outros termos, em que pese à necessária previsão legal da exigência de que pessoas físicas e jurídicas prestem contas de recursos públicos (não se olvide, ademais, quanto à alteração da natureza jurídica dos recursos privados, quando aplicados em campanhas eleitorais, as quais têm inequívoca feição de coisa pública), não há como pretender estender as restrições de direitos por conta da ausência do dever de votar, que, como será visto, é a única hipótese legal de restrição de direitos civis, por conta de descumprimento de dever de índole eleitoral, àqueles que meramente não tenham apresentado contas de campanha, e isso é o que, não raras vezes, acaba acontecendo no âmbito do Direito Eleitoral, em nossa opinião, ainda carente de um sistema normativo aglutinador e uniformizador de seus institutos, apesar de formalmente existir uma codificação nesta seara (Lei nº 4.737/65).

Neste contexto, agora já adentrando mais especificamente no tema proposto, há de se ressaltar que o Código Eleitoral expressamente prevê, em seu art. 7º, algumas hipóteses de restrição de direitos civis ao eleitor que tenha deixado de votar e não tenha tempestivamente justificado o fato perante o juiz eleitoral competente ou não tenha

quitado a respectiva multa,³ e dentre estes impedimentos está o de inscrever-se em concursos públicos ou tomar posse em cargos públicos ou deles receber remuneração; obter empréstimos de autarquias e demais entes estatais; requerer passaporte ou carteira de identidade; praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.

Releva anotar que o aludido *Codex* refere-se ao eleitor que não vota, mas nenhuma sanção prevê para o candidato que não apresenta contas de campanha, o que também não se encontra estabelecido em outras leis eleitorais, sendo óbvio, nesta quadra, a distinção entre aquele que não faz uso de sua capacidade eleitoral ativa (votar, portanto, o eleitor) daquele que a exerce no aspecto passivo (ser votado, logo, o candidato).

À exceção do liame eleitor-voto-candidato, nada há que vincule os dois agentes na seara eleitoral, localizados em polos diametralmente opostos da capacidade eleitoral, para efeitos de aplicação de sanção, ou, dito de outra forma, que permita inferir da norma que objetiva sancionar o eleitor negligente no dever de votar a sua possível extensão ao candidato omissor no dever de prestar contas de campanha. Por óbvio que tal extensão nem seria de se cogitar, em se tratando de norma sancionatória de direito, o que exige, como já referido, a observância da devida reserva legal.

Por seu turno, como o Código Eleitoral faz uma ligação com a norma que disciplina o serviço militar, importa registrar o que determina a Lei nº 4.375/1964⁴, a qual, como se pode observar do texto de sua sucinta ementa (Lei do Serviço Militar), nada estabelece, obviamente, quanto ao candidato omissor no dever de prestar contas de campanha eleitoral, mesmo porque a lei não poderá conter matéria estranha a seu objeto, segundo expressa dicção da Lei Complementar nº 95/98, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Reitero, neste diapasão, que o liame que a legislação eleitoral estabelece com a militar restringe-se aos impedimentos ou restrições de direitos ao eleitor que não cumpre seu dever de votar, mas nada dispõe acerca do candidato faltoso com sua obrigação de prestar contas de campanha, e nisso não há qualquer juízo de valor, mas mera constatação da ausência de previsão legal de restrição de direitos civis, além do já mencionado impedimento de candidatar-se novamente, enquanto mantida a condição de omissão no importantíssimo dever de apresentar contas de campanha eleitoral.

Consoante já consignado alhures, a quitação eleitoral envolve e contempla uma série de comportamentos, alguns comissivos (estar no pleno gozo dos direitos políticos, haver exercido regularmente o dever/direito de voto, ter atendido eventuais convocações da Justiça Eleitoral, haver apresentado contas de campanha), outro de natureza omissiva (não estar em débito de multa eleitoral), o que está definido no art. 11, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei nº 9.504/97⁵.

Neste contexto, é de se notar que coube ao colendo TSE, como de praxe, regulamentar a matéria, editando resoluções a cada eleição, em que definia penalidades incidentes sobre o candidato omissor, e durante quanto tempo vigoraria a aludida sanção, ou seja, a partir de quando cessaria a restrição decorrente da não quitação eleitoral, e no caso sob análise, que restrições e qual sua duração para a hipótese de contas de campanha não apresentadas.

Não se olvide, conforme já referido alhures, quanto à competência outorgada

ao egrégio TSE pelo próprio Código Eleitoral, segundo norma contida em seu art. 1º, parágrafo único, reiterada pelo art. 23, inc. IX, no tocante à expedição de instruções para a fiel execução do contido no referido diploma legal, isto é, fiel cumprimento das normas destinadas a assegurar o exercício de direitos políticos, notadamente os de votar e ser votado.

Em idêntico sentido, a Lei nº 9.504/97, conhecida por Lei das Eleições, contribuindo em parte para reduzir o caráter de excessivo casuísmo das resoluções que se faziam necessárias a cada nova eleição, deferiu, ou melhor, ratificou, a competência do colendo TSE para editar aquelas normas secundárias, mas fazendo inserir em seu art. 105⁵, expressamente, a ressalva de que tal competência regulamentar não poderia restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas na citada lei.

Logo, em face do ordenamento jurídico como um todo, não parece haver dúvida quanto a padecer àquela Corte a competência para editar normas primárias criando, extinguindo ou limitando direitos que a lei em sentido formal não tenha anteriormente criado, extinguido ou limitado.

Sabe-se que a acepção própria e atual da expressão quitação eleitoral e a abrangência de suas consequências para os que têm pretensão de concorrer a cargo público eletivo foram construídas inicialmente a partir da consolidação de entendimento jurisprudencial do colendo TSE, consubstanciado na edição da Resolução nº 21823/2004.

No caso específico do candidato que tenha suas contas de campanha julgadas não prestadas, a única sanção possível seria a decretação de ausência de quitação eleitoral para efeitos do exercício da capacidade eleitoral passiva (ser votado em eleições futuras), hipótese que, reitero, persiste questionável, sob o ponto de vista da controvérsia acerca da constitucionalidade e da legalidade de sua imposição mediante lei ordinária ou resolução do TSE, consoante já tratado alhures.

Contudo, não parece razoável supor lícita a afetação também de sua capacidade eleitoral ativa, consistente no exercício do voto, e menos ainda, para restringir direitos civis, como o direito à obtenção de passaporte ou a tomar posse em cargo

a) AUSÊNCIA DE QUITAÇÃO ELEITORAL E IMPEDIMENTO DE OBTENÇÃO DE PASSAPORTE

MANDADO DE SEGURANÇA. CONTAS DE CAMPANHA JULGADAS COMO NÃO PRESTADAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS POSTERIOR. ANOTAÇÃO NO CADASTRO ELEITORAL. CERTIDÃO ELEITORAL COM ANOTAÇÃO DE IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. IMPEDIMENTO DE RENOVAÇÃO DE PASSAPORTE. ALEGAÇÃO DE RECEBIMENTO DE PROPOSTA DE TRABALHO COMO CORRESPONDENTE NO BRASIL E NECESSIDADE DE RENOVAÇÃO DE PASSAPORTE. LIMINAR INDEFERIDA. NÃO

⁵ Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

HÁ ATO ILEGAL A SER COMBATIDO. NÃO COMPROVAÇÃO DA NECESSIDADE REAL DE EMISSÃO DE PASSAPORTE. DENEGAÇÃO DA ORDEM. (SÃO PAULO, Tribunal Regional Eleitoral, MS – Mandado de Segurança nº 29406, acórdão de 13/11/2012, Relator(a): Clarissa Campos Bernardo)

MANDADO DE SEGURANÇA - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA ENTREGUE A DESTEMPO - CONTAS JULGADAS NÃO PRESTADAS - FALTA DE QUITAÇÃO ELEITORAL - NEGATIVA DE EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A AMPARAR A PRETENSÃO - ORDEM DENEGADA. (SÃO PAULO, Tribunal Regional Eleitoral, MS – Mandado de Segurança nº 40808/SP, acórdão de 23/1/2014, Relator: Mário Devienne Ferraz)⁶

MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL DESTINADO À OBTENÇÃO DE PASSAPORTE. APRESENTAÇÃO DAS CONTAS DE CAMPANHA APÓS O JULGAMENTO COMO NÃO PRESTADAS. CONCESSÃO PARCIAL DA ORDEM.

O julgamento das contas de campanha como não prestadas impede a emissão de certidão de quitação eleitoral no curso do mandato ao qual o candidato concorreu (art. 42 da Res. TSE 22.715/2008), ainda que haja posterior apresentação das contas. Consoante entendimento firmado por esta Corte, no julgamento do RE 710-03 e do MS 776-80, o conceito de quitação eleitoral delineado pelo artigo 11, §7º, da Lei 9.504/97 está intrinsecamente relacionado ao *jus honorum*, ou seja, possui cunho eleitoral, não cabendo a extensão de seus efeitos restritivos ao exercício de direitos civis. Por conseguinte, admite-se a expedição de certidão circunstanciada ao eleitor não quite com a Justiça Eleitoral, reconhecendo-se a regularidade no exercício do voto, para o fim de atender a exigências específicas, relacionadas à prática de atos da vida civil, como a obtenção de passaporte, caso discutido nos autos. Concessão parcial da segurança. (RIO DE JANEIRO, Tribunal Regional Eleitoral, MS – Mandado de Segurança nº 5412/RJ, Acórdão de 24/5/2012, Relator: Antônio Augusto Toledo Gaspar)

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA DECISÃO JUDICIAL. CONTAS DE CAMPANHA JULGADAS NÃO PRESTADAS. NÃO OBTENÇÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL. NÃO OBTENÇÃO DE PASSAPORTE. PEDIDO LIMINAR DEFERIDO. EMISSÃO DE CERTIDÃO PARA O ÚNICO FIM DE EMISSÃO DE PASSAPORTE. ORDEM CONCEDIDA. (SÃO PAULO, Tribunal Regional Eleitoral, MS – Mandado de Segurança nº 279212/SP, acórdão de 20/3/2012, Relator: Paulo Hamilton Siqueira Júnior)

⁶ A ementa não reproduz em que consistia o pedido ou a pretensão da impetrante, o que restou esclarecido na parte inicial do relatório do voto condutor daquele *decisum*, assim redigido: “Desde logo cumpre ressaltar que o inconformismo da impetrante, em breve resumo, se baseia em suposta violação de seu direito líquido e certo em obter certidão de quitação eleitoral, documento necessário à obtenção de passaporte”.

MANDADO DE SEGURANÇA - PRESTAÇÃO DE CONTAS JULGADAS NÃO APRESENTADAS - PEDIDOS DE EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL E DE ANULAÇÃO DA DECISÃO QUE JULGOU AS CONTAS NÃO PRESTADAS.

1. ESTE TRIBUNAL TEM ENTENDIDO QUE IMPEDIR A OBTENÇÃO DE PASSAPORTE, EM CASO DE NÃO APRESENTAÇÃO DAS CONTAS, IMPLICARIA EM LIMITAÇÃO AO DIREITO DE IR E VIR INCOMPATÍVEL COM A RESTRIÇÃO DE CUNHO EXCLUSIVAMENTE ELEITORAL. (...) 3. ORDEM CONCEDIDA PARA AUTORIZAR A EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL COM O ÚNICO FIM DE OBTENÇÃO DA PASSAPORTE (...). (SÃO PAULO, Tribunal Regional Eleitoral, MS – Mandado de Segurança nº 6711/SP, acórdão de 23/4/2015, Relator: Roberto Maia Filho)

b) AUSÊNCIA DE QUITAÇÃO ELEITORAL E CONCURSO PÚBLICO

2. A apresentação das contas, posterior à declaração, pela Justiça Eleitoral, de contas não prestadas, constitui óbice à obtenção da certidão de quitação eleitoral, como pretendido pela recorrente, pelo período da legislatura à qual concorreu.

3. O conceito de quitação eleitoral, previsto na Resolução TSE nº 23.217/2010, diz respeito à situação do candidato a cargo eletivo, e envolve, portanto, condição de elegibilidade. A hipótese dos autos, entretanto, versa sobre a investidura em cargo público, mediante concurso, e o art. 5º da Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União Federal, das autarquias e das fundações públicas federais exige, nesse caso, apenas que o candidato ao cargo público esteja em dia com as suas obrigações eleitorais.

4. Embora a recorrente encontre-se inelegível para cargos eletivos, deve ser considerado satisfeito, com a apresentação das contas pela recorrente, o requisito necessário à investidura em cargo acessível por concurso público.

5. Recurso parcialmente provido, para reconhecer que a recorrente encontra-se em dia com o serviço eleitoral, e, em consequência, determinar a expedição de ofício ao órgão público para o qual a recorrente concorreu e foi aprovada, comunicando esse fato. (RIO DE JANEIRO, Tribunal Regional Eleitoral, RE – Recurso Eleitoral nº 71003/RJ, acórdão nº 56490, de 1º/3/2012, Relator(a): Ana Tereza Basilio)

c) AUSÊNCIA DE QUITAÇÃO ELEITORAL E CRIME DE DESOBEDIÊNCIA

RECURSO CRIMINAL - INFRAÇÃO AO ARTIGO 347 DO CÓDIGO ELEITORAL - CANDIDATO A DEPUTADO FEDERAL QUE NÃO APRESENTOU PRESTAÇÃO DE CONTAS - SENTENÇA DE PRIMEIRA INSTÂNCIA CONDENATÓRIA. (...) 2. MÉRITO. A LEGISLAÇÃO ELEITORAL PREVÊ A OBRIGAÇÃO DOS CANDIDATOS PRESTAREM CONTAS, SOB PENA, EM CASO

DE DESCUMPRIMENTO, DE SOFREREM AS SEGUINTE PENALIDADES: IMPEDIMENTO DE OBTENÇÃO DE QUITAÇÃO ELEITORAL E, CONSEQUENTEMENTE, IMPOSSIBILIDADE DE REQUERER REGISTRO DE CANDIDATURA PARA CONCORRER EM PLEITOS POSTERIORES. 3. O COLENDO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL JÁ DECIDIU QUE A NÃO APRESENTAÇÃO DAS CONTAS NÃO TIPIFICA O CRIME DE DESOBEDIÊNCIA EM VIRTUDE DE EXISTIR SANÇÃO AUTÔNOMA E CÍVEL. NO MESMO SENTIDO, HÁ PRECEDENTES DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. 4. RECURSO PROVIDO PARA ABSOLVER O RECORRENTE, COM FUNDAMENTO NO ART. 386, INC. III, DO CÓD. DE PROC. PENAL. (SÃO PAULO, Tribunal Regional Eleitoral, RECC – Recurso Criminal nº 8170/SP, acórdão de 3/2/2015, Relator(a): Claudia Lucia Fonseca Fanucchi)

Conclusões

Ainda que se acolha como legítima e legal a competência normativa do TSE para editar normas secundárias, posicionamento que não constitui unanimidade doutrinária, persistiria o questionamento acerca da validade de dispositivo de lei ordinária, ou de norma contida em resolução editada pelo colendo TSE, que obsta o registro de candidatura daquele que não tenha prestado contas de campanha eleitoral anterior, ao fundamento de faltar o requisito da quitação eleitoral, em especial porque, apesar da lei em sentido formal prever a apresentação de contas de campanha como um dos elementos necessários à quitação eleitoral, tal impedimento à candidatura acaba por representar, em última instância, causa de inelegibilidade não prevista expressamente em lei complementar.

Admitidas como superadas as questões supramencionadas, não parece haver dúvida, contudo, quanto ao aspecto teratológico da decisão judicial que aplique ao cidadão que não tenha prestado contas de campanha eleitoral a restrição ao direito de obter passaporte, de participar de concurso público ou de tomar posse em cargo público, porque tais vedações encontram-se previstas em lei apenas para o caso do eleitor que não tenha votado.

Eventual decisão judicial neste sentido mostra-se teratológica, ao impor restrições ao exercício de direitos civis por encontrar-se afetada, tão somente, a capacidade eleitoral passiva (aptidão para ser votado), quando a lei prevê limitação de tais direitos civis apenas àquele que não tenha exercitado sua capacidade eleitoral ativa (dever/direito de votar).

Por derradeiro, mister concluir referindo à paradigmática decisão prolatada pelo colendo TSE, já de longa data, sobre os pontos suscitados neste ensaio, consubstanciada na Resolução nº 23241/2010, cujo teor mais expressivo da ementa merece transcrição:

A exigência de documentos originários da Justiça Eleitoral como condição para o exercício de atos da vida civil, à margem dos

impedimentos legalmente estabelecidos em razão do descumprimento das obrigações relativas ao voto, representa ofensa a garantia fundamental, haja vista o caráter restritivo das aludidas normas. Possibilidade de fornecimento, pela Justiça Eleitoral, de certidões que reflitam a suspensão de direitos políticos, das quais constem a natureza da restrição e o impedimento, durante a sua vigência, do exercício do voto e da regularização da situação eleitoral. (Tribunal Superior Eleitoral, PA – Processo Administrativo nº 51920, Resolução nº 23241, de 23/3/2010, Relator: Ministro Felix Fischer)

Daí ser possível deduzir o quanto ainda precisa o Direito Eleitoral caminhar a fim de alcançar os paradigmas constitucionais que lhe devem nortear a marcha.

REFERÊNCIAS

ALVIM, F. F. **Manual de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CONEGLIAN, O. **Radiografia da Lei das Eleições 2010**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

COSTA, A. S. **Instituições de direito eleitoral**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ESPÍNDOLA, R. S. Abuso do poder regulamentar e TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3228, 3 maio 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21674>>. Acesso em: 19 maio 2015.

NOTAS EXPLICATIVAS:

1. CF/88, art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...] III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

2. CF/88, art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

3. Código Eleitoral, art. 7º. O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367. (Redação dada pela Lei nº 4.961, de 1966)

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

I - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se

neles;

II - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

III - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias;

IV - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos;

V - obter passaporte ou carteira de identidade;

VI - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

VII - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.

4 Lei nº 4.375/1964, art 74. Nenhum brasileiro, entre 1º de janeiro do ano em que completar 19 (dezenove), e 31 de dezembro do ano em que completar 45 (quarenta e cinco) anos de idade, poderá, sem fazer prova de que está em dia com as suas obrigações militares:

a) obter passaporte ou prorrogação de sua validade;

b) ingressar como funcionário, empregado ou associado em instituição, empresa ou associação oficial ou oficializada ou subvencionada ou cuja existência ou funcionamento dependa de autorização ou reconhecimento do Governo Federal, Estadual, dos Territórios ou Municipal;

c) assinar contrato com o Governo Federal, Estadual, dos Territórios ou Municipal;

d) prestar exame ou matricular-se em qualquer estabelecimento de ensino;

e) obter carteira profissional, matrícula ou inscrição para o exercício de qualquer função e licença de indústria e profissão;

f) inscrever-se em concurso para provimento de cargo público;

g) exercer, a qualquer título, sem distinção de categoria, ou forma de pagamento, qualquer função ou cargo público:

I - estipendiado pelos cofres públicos federais, estaduais ou municipais;

II - de entidades paraestatais e das subvencionadas ou mantidas pelo poder público;

h) receber qualquer prêmio ou favor do Governo Federal, Estadual, dos Territórios ou Municipal;

5 Lei nº 9.504/97, art. 11. [...] § 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

§ 8º Para fins de expedição da certidão de que trata o § 7º, considerar-se-ão quites aqueles que:

I - condenados ao pagamento de multa, tenham, até a data da formalização do seu pedido de registro de candidatura, comprovado o pagamento ou o parcelamento da dívida regularmente cumprido;

II - pagarem a multa que lhes couber individualmente, excluindo-se qualquer modalidade de responsabilidade solidária, mesmo quando imposta concomitantemente com outros candidatos e em razão do mesmo fato.

III - o parcelamento das multas eleitorais é direito do cidadão, seja ele eleitor ou candidato, e dos partidos políticos, podendo ser parceladas em até 60 (sessenta) meses, desde que não ultrapasse o limite de 10% (dez por cento) de sua renda.

§ 9º A Justiça Eleitoral enviará aos partidos políticos, na respectiva circunscrição, até o dia 5 de junho do ano da eleição, a relação de todos os devedores de multa eleitoral, a qual embasará a expedição das certidões de quitação eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)