



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL  
RIO GRANDE DO SUL

# **REVISTA DO TRE/RS**

**Porto Alegre**

v.12 - número 25  
julho/dezembro 2007

ISSN 1806-3497

---

Rev. do TRE/RS, Porto Alegre, v.12, n.25, 168p., jul./dez. 2007

---

---

## DA REPRESENTAÇÃO POR CAPTAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS ELEITORAIS

---

*\*Rodrigo López Zilio*

Introdução. Hipóteses de cabimento. Da captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais, e da Investigação Judicial Eleitoral. Da captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais, e da rejeição de contas. Conclusão.

### INTRODUÇÃO

Um dos objetivos maiores do Direito Eleitoral contemporâneo, a fim de preservar incólume a vontade externalizada pelo eleitor nas urnas, é a contenção do abuso de poder econômico. Sendo a arrecadação de recursos o embrião da campanha eleitoral, na medida em que somente com o aporte financeiro é que os candidatos e partidos políticos traçam as linhas iniciais de comunicação com o eleitor, o abuso do poder econômico consiste na mais nefasta força que perturba o processo eleitoral, porquanto deturpa o sentido originário do voto – exercendo influência, ainda que indireta, no eleitorado –, cria indesejável relação de dependência com a futura administração pública – através de doadores de recursos, com escusos interesses em contratos com o Poder Público –, além de consistir em correlato de outros ilícitos mais gravosos – como, *v.g.*, a sonegação tributária e fiscal –, findando por desestimular o exercício da cidadania, afastando o espírito de participação popular e atingindo o próprio conceito de democracia.

Historicamente, a legislação eleitoral brasileira sempre foi tímida na regu-

---

\* PROMOTOR DE JUSTIÇA/RS. PROFESSOR DE DIREITO ELEITORAL DA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

lamentação de normas de arrecadação e dispêndio de gastos eleitorais, trazendo normas incipientes e meramente cosméticas. A Lei n. 11.300/06, concebida na esteira do escândalo do mensalão, a par de determinadas perplexidades, trouxe inegáveis avanços na tentativa de limitar a proliferação de atos de abuso do poder econômico. Se não ostenta a pecha de ideal, por editada sem o necessário amadurecimento no corpo do Legislativo, a minirreforma eleitoral traz importantes instrumentos a serem utilizados na contenção dos abusos da esfera eleitoral. Entretanto, forçoso reconhecer, a introdução da novel legislação exacerbou, ainda mais, a ausência de sistematização das leis eleitorais, tornando cada vez mais árdua a tarefa de adequação e interpretação dos novos instrumentos normativos, na medida em que, por vezes, uma visão excessivamente ortodoxa do texto legal induz, ineludivelmente, ao reconhecimento de sua ineficácia completa e absoluta.

A principal inovação contida na Lei n. 11.300/06 consiste no art. 30-A, § 2º, o qual necessita ser corretamente interpretado, a fim de não ser reduzido, apenas, a um acréscimo meramente decorativo na legislação eleitoral. O presente trabalho tem por objetivo, em síntese, longe da pretensão de esgotar a matéria, traçar considerações preliminares, de conteúdo meramente contributivo, sobre a nova figura jurídica na esfera eleitoral, que, potencialmente, preenche, com mérito, uma importante lacuna no combate ao abuso de poder econômico, especificamente no que concerne à arrecadação e gastos eleitorais.

## HIPÓTESES DE CABIMENTO

São duas as hipóteses materiais de cabimento previstas pelo art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, com a redação dada pela Lei n. 11.300/06: captação ilícita de recursos e gastos ilícitos de recursos, ambos com finalidade eleitoral.

Captar é atrair, conquistar, obter recursos. Em suma, a conduta de captação pressupõe o ingresso efetivo de recursos materiais no âmbito da campanha eleitoral. Assim, pois, foge da esfera de configuração do elemento normativo em questão o agir que consista em mero pedido de recurso e, mesmo, a simples oferta do crédito, bem como a promessa de doação futura. Com efeito, captação presume, necessariamente, a entrada do recurso financeiro no caixa de campanha; portanto, é ato de conduta material.

Não basta, porém, o aporte financeiro para a consumação da figura normativa em apreço, na medida em que é proscrito o ilegal ingresso de recurso financeiro na campanha eleitoral. De conseguinte, o recurso financeiro deve, necessariamente, ser ilícito, para que haja a configuração do tipo normativo

previsto no art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97. Portanto, somente o efetivo e concreto aporte ilegal de recursos financeiros na campanha eleitoral é que, em princípio, configura o ilícito; despidendo, contudo, para a vedação proscribida, o efetivo uso dos recursos, por caracterizar a segunda figura prevista na norma.

O exemplo mais patente de captação ilícita de recurso, que é dado pela própria Lei das Eleições, resta previsto no art. 24, que estabelece ser vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I - entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; VIII - entidades beneficentes e religiosas; IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

Em suma, a vedação objetiva apartar os recursos financeiros da campanha eleitoral, seja de partido político, seja de candidato, de qualquer influência do poder econômico oriunda das entidades arroladas no art. 24 da Lei das Eleições. A proscrição é ampla, na medida em que se veda a doação em espécie (dinheiro) e, também, aquela estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade – que, inexoravelmente, pressupõe o dispêndio de valores, seja para a aquisição do respectivo espaço no meio de comunicação, seja para a elaboração do material respectivo. O legislador presume que o aporte de recursos oriundo das entidades arroladas no art. 24 da Lei n. 9.504/97 consiste em espécie de abuso do poder econômico.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cumpre registrar que o fato de a incidência de uma das hipóteses do art. 24 da Lei n. 9.504/97 ser considerado abuso do poder econômico, por si só, não significa, evidentemente, que haja potencialidade de influência no resultado do pleito, para o fim de haver a procedência de ação de impugnação de mandato eletivo ou investigação judicial eleitoral, consoante extrai-se *in verbis*:

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Ordinário n. 780. Rel. Min. Fernando Neves da Silva. 08.06.04. Recurso ordinário. Ação de impugnação de mandato eletivo. Sindicato. Revista. Publicação. Editor. Opinião. Matéria de caráter informativo. Fato isolado. Potencialidade. Influência. Resultado. Eleições. Ausência. Abuso do poder econômico. Não-configuração. Oitiva de testemunhas. Indeferimento. Ausência. Qualificação do rol. Cerceamento de defesa. Não-ocorrência. Caracterização. Abuso do poder econômico. Requisitos. Diversidade. Julgamento. Prestação de contas. Prévio conhecimento. Candidato. Condutas praticadas pelo beneficiário. Ciência. Comprovação. Declaração de jornalistas. Art. 368 do Código de Processo Civil. Propaganda eleitoral irregular e doação indireta vedada. Apuração. Representação. Art. 96 da Lei n. 9.504/97. Recurso conhecido e provido. 1. A ação de impugnação de mandato eletivo, ao tempo do ato de indeferimento da oitiva das testemunhas, seguia o rito ordinário previsto no CPC, devendo, nos termos do art. 407, o rol de testemunhas conter, além do nome, a qualificação destas. 2. Ação de impugnação de mandato eletivo e prestação de contas são processos distintos com pedidos diferentes, não sendo possível a alegação de coisa julgada, uma vez que para a caracterização de abuso do poder econômico levam-se em conta elementos e requisitos diferentes daqueles observados no julgamento

No mesmo sentido, consiste, igualmente, hipótese de captação ilícita de recursos, prevista na lei eleitoral, todo aquele recurso – ainda que lícito – que não tenha transitado pela conta obrigatória do candidato, na forma prevista pelo art. 22, *caput*, da Lei n. 9.504/97. Com efeito, considerando que, em regra<sup>2</sup>, é obrigatório, para o partido e para os candidatos, abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro de campanha, o aporte de recursos financeiros fora da conta bancária específica consiste, para todos os efeitos, em dinheiro oriundo do denominado “caixa dois” e, portanto, possui vedação legal. Desimporta, no caso concreto, que se trate de recurso lícito, ainda que registrado e em observância ao limite legal, na forma exigida pelo art. 26 da Lei n. 9.504/97; basta, tão-só, o trânsito de recurso financeiro fora da conta específica do candidato, para a incidência da norma legal.

A arrecadação de recursos, seja realizada por candidato ou pelo comitê financeiro, efetivada antes da solicitação do pedido de registro do candidato ou do registro do comitê financeiro, sem a inscrição no CNPJ e sem a abertura de conta bancária específica (quando obrigatória) caracteriza-se como captação ilícita de recursos, para fins eleitorais (art. 1º, *caput*, da Resolução n. 22.250/06<sup>3</sup> do TSE).

Na mesma esteira, o aporte de recursos oriundos do Fundo Partidário (art. 44, inciso III, da Lei n. 9.096/95) e, mesmo, o fundo de recursos de cada partido político (art. 39 da Lei n. 9.096/95), que consistem em fonte lícita de recursos financeiros, – se direcionados para o custeio da campanha eleitoral –, não podem ocorrer antes da solicitação do registro do candidato, do comitê financeiro, inscrição do CNPJ e abertura de conta bancária específica.

Consiste, igualmente, em captação ilícita de recursos o recebimento de doações de recursos sem o respectivo recibo eleitoral, que é um documento oficial, produzido pelo partido político, com numeração seqüencial, que permite o

---

das contas. 3. Se o próprio candidato concedeu a entrevista que foi publicada, está comprovada sua prévia ciência. 4. Quando documento particular contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato, conforme dispõe o parágrafo único do art. 368 do Código de Processo Civil. 5. A campanha eleitoral, que é uma sucessão de atos e de meios de propaganda, não pode ser custeada pelos sindicatos. 6. A revista de um sindicato tem como finalidade informar os filiados sobre assuntos de seu interesse, entre os quais podem encontrar-se matérias relativas a candidatura de um de seus membros. 7. Para a configuração do abuso do poder econômico, deve ficar evidente a potencialidade do fato em influenciar o resultado do pleito, o que um fato isolado não é hábil a caracterizar. 8. A existência de excesso na publicação que possa configurar propaganda eleitoral irregular assim como eventual doação indireta a candidatos devem ser apuradas por meio da representação prevista no art. 96 da Lei n. 9.504/97. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, p.109, 03 set. 2004. Seção 1.

<sup>2</sup> Excepciona, a legislação eleitoral, a obrigação de abertura de conta bancária específica, para fins de registro do movimento financeiro da campanha, apenas nos casos de candidatura para Prefeito e Vereador em Municípios onde não haja agência bancária, bem como aos casos de candidatura para Vereador em Municípios com menos de vinte mil eleitores (art. 22, §3º, da Lei n. 9.504/97).

<sup>3</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Instrução n. 102. Resolução n. 22.250. Rel. Min. José Gerardo Grossi. 29.06.06. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, p.5, 10 jul. 2006. Seção 1.

controle dos valores arrecadados pelo partido ou coligação. É obrigatória a emissão de recibo eleitoral seja qual for a natureza do recurso arrecadado e, ainda, desimportando quem seja o doador (se terceiro – pessoa física ou jurídica –, candidato, etc.), consoante preconiza o art. 3º da Resolução n. 22.250/06<sup>4</sup> do TSE.

O recebimento de doações acima do limite<sup>5</sup> legal também pode ser caracterizado como hipótese de captação ilícita de recursos, na medida em que consiste em aporte de recursos acima do permitido por lei. Assim, em caso em pessoa física, o limite para doação não pode exceder a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (art. 23, § 1º, I, da Lei n. 9.504/97); no caso de pessoa jurídica, as doações não podem exceder a 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição (art. 81, § 1º, da Lei n. 9.504/97); em caso de o candidato utilizar recursos próprios, o limite de doação é o valor máximo estabelecido pelo partido (art. 23, § 1º, II, da Lei n. 9.504/97). Da mesma sorte, os recursos arrecadados com a comercialização de bens e realização de eventos destinados a angariar recursos para a campanha eleitoral, são considerados doação e estão sujeitos ao limite legal e à emissão de recibos eleitorais (art. 18, § 1º, da Resolução n. 22.250/06 do TSE); havendo o excesso, con-figura-se a captação ilegal.

Cumpra, ainda, ressaltar que, conforme dispõe o art. 22, § 4º, da Lei n. 9.504/97, as doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta bancária específica por meio de: cheques cruzados e nominais; transferência eletrônica de depósito (TED); depósitos em espécie, devidamente identificados com o nome e número do CPF ou CNPJ do doador. Por consequência, o recebimento de doação em forma diversa da legalmente permitida também caracteriza-se como captação ilícita de recursos, para fins eleitorais.

De outra parte, a outra figura normativa trazida pela Lei n. 11.300/06, ao introduzir o art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, consiste na conduta de gastos ilícitos, para fins eleitorais.

Gasto significa, em suma, o efetivo dispêndio dos recursos eleitorais percententes ao candidato, partido político ou coligação. Em outras palavras, o gasto eleitoral importa em uma saída de crédito do patrimônio do partido, candidato ou coligação. Entretanto, exige a norma legal, para a configuração da conduta proscrita, que os gastos efetuados sejam ilícitos, ou seja, exige-se que os gastos sejam realizados sem a observância das normas da Lei n. 9.504/97.

<sup>4</sup> *Op. Cit.*

<sup>5</sup> As doações realizadas entre candidatos e comitês financeiros não estarão sujeitas aos limites legais, exceto aquelas oriundas de recursos próprios dos doadores, se candidatos (art. 14, §3º, Resolução n. 22.250/06 do TSE).

Diversas são as hipóteses legais que podem, em tese, configurar a conduta de gastos ilícitos, para fins eleitorais.

Assim, pois, o uso de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais que não provenham de conta específica, previsto no § 3º do art. 22 da Lei n. 9.504/97, importa na desaprovação de contas e é exemplo mais comum de gastos<sup>6</sup> ilícitos eleitorais. *In casu*, como mencionado, necessário que haja o efetivo dispêndio de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais, sem a tramitação na conta bancária específica, para a incidência da norma.

Da mesma forma, qualquer gasto eleitoral realizado acima do limite legal previsto no art. 26 da Lei n. 9.504/97, importa em gasto ilícito, na forma prevista pelo art. 30-A, § 2º, da Lei das Eleições. Trata-se, portanto, de critério meramente objetivo, na medida em que o excesso ao limite legal, *de per se*, torna ilícito aquilo que, em primeira análise, lícito era – já que adstrito ao limite legal e previsto no rol do art. 26 da norma básica eleitoral. Em princípio, pois, entende-se que não é mais possível seja efetuada a retificação<sup>7</sup> do limite dos gastos eleitorais por partidos, coligações ou candidatos. Com efeito, é fato costumeiro que, no transcorrer da campanha eleitoral, os candidatos, partidos ou coligações façam pedidos de retificação do limite dos gastos eleitorais; no entanto, em face da norma contida no art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, entende-se que, de regra, os pedidos de alteração de limites dos gastos eleitorais restam vedados, até mesmo como forma de prestigiar a transparência na arrecadação e nos gastos de campanha e, alfim, evitar a ocorrência de desequilíbrio entre os contendores, por força de aporte volumoso de recursos financeiros calcado em motivos escusos.

A realização de gastos eleitorais, seja por candidato ou pelo comitê financeiro, antes da solicitação do pedido de registro do candidato ou do registro do

<sup>6</sup> A eventual incongruência entre os §§3º e 4º do art. 22 da Lei n. 9.504/97, a rejeição de contas, o art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 e a investigação judicial eleitoral, em face da importância que ostenta, será objeto de análise em itens apartados.

<sup>7</sup> De fato, parece que, após uma análise do conteúdo das resoluções que estabeleceram regramentos às eleições de 2004 e 2006, é possível concluir, atualmente, notadamente em face do teor da mini-reforma eleitoral (Lei n. 11.300/06), que é descabida a possibilidade de retificação de limites dos gastos eleitorais, até mesmo como forma de prestigiar a introdução do art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97. Neste sentido, aliás, o TSE manifestou entendimento:

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso especial Eleitoral n. 27.522. Rel. Min. Carlos Augusto Ayres de Freitas Brito. 24.10.06. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2006. ALTERAÇÃO NO LIMITE DE GASTOS DE CAMPANHA. DEPUTADO FEDERAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL OU DE RESOLUÇÃO. INDEFERIMENTO. NÃO DEMONSTRADA VIOLAÇÃO LEGAL NEM DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NEGADO PROVIMENTO. 1. A Resolução-TSE n. 21.609/2004, vigente à época das Eleições 2004, expressamente permitiu o aumento de limite de gastos em campanha. 2. Já a Resolução-TSE n. 22.250/2006 - que disciplina a arrecadação e aplicação dos recursos nas campanhas eleitorais de 2006 - não autorizou o acréscimo do limite de gastos nas campanhas eleitorais de 2006. 3. Matéria já apreciada na MC n. 2.032, em 26.9.2006, na qual indeferi pedido liminar. 4. Não demonstrada ofensa a lei federal nem divergência jurisprudencial. 5. Negado provimento. In: **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, publicado em sessão, 24 out. 2006.

De qualquer sorte, caso entenda-se – ainda que em caráter de excepcionalidade – pelo cabimento da retificação dos limites de gastos eleitorais, em situações pontuais, resta assente a possibilidade de, embora afastada a figura da representação por descumprimento ao art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 18, § 2º, da Lei n. 9.504/97, impondo-se ao partido político a sanção do art. 25 do mesmo diploma normativo.

comitê financeiro, sem a inscrição no CNPJ e sem a abertura de conta bancária específica (quando obrigatória), caracteriza-se como gasto ilícito de recursos, para fins eleitorais (art. 1º, *caput*, da Resolução n. 22.250/06 TSE).

Resta, ainda, perquirir se a inobservância do disposto nos artigos 23, § 5º, e 39, § 6º e § 7º, todos da Lei n. 9.504/97, importam, igualmente, a caracterização de gastos ilícitos para fins eleitorais.

Pelo disposto no art. 23, § 5º, da Lei n. 9.504/97, “ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas e jurídicas”. À primeira vista, a amplitude do dispositivo é tamanha, que abarca, com sobras, todo o conteúdo proscrito pela representação por captação ilícita de sufrágio, na medida em que esta última figura, prevista no art. 41-A da Lei das Eleições, não prescinde do elemento subjetivo – que é o pedido de voto ao eleitor. Neste sentido, aliás, é o entendimento doutrinário<sup>8</sup>. De outro lado, no entanto, a norma prevista no art. 23, § 5º, da Lei n. 9.504/97 revela-se imperfeita, na medida em que veda, apenas, a conduta praticada pelo candidato – e não por terceiro, seja o próprio partido ou coligação – dirigida a pessoas físicas e jurídicas. Neste passo, parece que, por equidade de tratamento, em consonância com o entendimento já firmado em relação à captação ilícita de sufrágio, forçoso concluir que a conduta proscrita igualmente ocorrerá quando terceira pessoa, com a anuência do candidato, praticar o ilícito, como corretamente asseverado por ADRIANO SOARES DA COSTA<sup>9</sup>. O lapso temporal de incidência desta norma sancionadora (art. 23, § 5º) vai do pedido de registro até a data da eleição (1º ou 2º turno, quando houver).

Certamente, porém, incumbirá à jurisprudência traçar elementos de configuração da norma em apreço, compatibilizando-a com a representação por cap-

<sup>8</sup> Com efeito, JOEL JOSÉ CÂNDIDO entende que o art. 23, §5º, da Lei das Eleições – por prescindir do pedido de voto ao eleitor –, praticamente, esvazia o art. 41-A da Lei nº 9504/97. CÂNDIDO, ainda, trabalha com três possibilidades diversas de incidência do art. 23, §5º, da Lei nº 9.504/97: 1ª) se a doação for inexpressiva ou realizada fora do período vedado, não afetando a legitimidade do pleito ou o princípio igualitário, não acarreta sanção alguma; 2ª) se a doação caracterizar-se como infração eleitoral, por seus contornos ontológicos, mas não se constituir em abuso eleitoral, é caso de uso do poder de polícia; 3ª) se for infração típica, dolosa, danosa, prejudicial e abusiva, é caso de ajuizamento de ação de investigação judicial eleitoral e ação de impugnação de mandato eletivo.

ADRIANO SOARES DA COSTA, de seu turno, aduz que: “Aqui, diferentemente do 41-A, proíbe-se a doação de dinheiro ou “ajuda de qualquer espécie” a pessoa física ou jurídica. Diversamente da captação de sufrágio, a vedação independe do pedido de voto ao eleitor, alcançando também o benefício a pessoas jurídicas (como associações de moradores, por exemplo). A norma, destarte, proíbe que o candidato faça a doação de dinheiro ou brindes, ainda que diretamente não peça voto em seu favor.”

O legislador, pela redação dada ao novel dispositivo, traçou a definição de norma sancionadora com elementos normativos preponderantemente objetivos, dado que despidendo cogitar de pedido de voto ou apoio de qualquer espécie ao eleitor ou, mesmo, à pessoas físicas.

<sup>9</sup> Nas palavras do doutrinador alagoano: “Por meio dela, vedou-se ao candidato (ou alguém por ele, com o seu consentimento ou conhecimento presumido, conforme assentado na jurisprudência do TSE sobre a captação de sufrágio) fazer doações em dinheiro, bem como troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécies feitas entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.”

tação ilícita de sufrágio, sem que acabe por fulminar com a ação originada no projeto de iniciativa popular e, ao mesmo tempo, garanta eficácia mínima ao novel dispositivo.

Estatui o § 6º do art. 39 da Lei das Eleições, com a redação dada pela Lei n. 11.300/06, a vedação de confecção, utilização e distribuição de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor. Em suma, pois, a confecção, utilização e distribuição dos bens mencionados consiste em gasto ilícito também por força da revogação do inciso XIII do art. 26 da Lei n. 9.504/97, o qual, em sua redação originária, dispunha que era gasto eleitoral a confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha. Com efeito, a nova redação dada ao *caput* do art. 26 da Lei n. 9.504/97, ao excluir, em sua parte final, a expressão “dentre outros”, leva a conclusão que o rol de gastos elencados pelo art. 26 da Lei das Eleições, atualmente, é exaustivo e não comporta interpretação ampliativa que não guarde consonância com a relação legal. Daí, pois, a realização de gasto eleitoral não previsto em lei, ou seja, fora da relação do art. 26, por consectário, é gasto ilegal, não podendo ser admitida, conclusão que é reforçada pela introdução do § 6º ao art. 39 da Lei n. 9.504/97.

A norma prevista no § 6º do art. 39 da Lei n. 9.504/97 estabelece que o período de vedação corresponde à “campanha eleitoral”<sup>10</sup>, expressão que deve ser compreendida pelo período correspondente ao início da propaganda eleitoral lícita (art. 36, *caput*, da Lei n. 9.504/97) até a data do pleito (1º ou 2º turno, conforme o caso). Estabelece, ainda, a norma que são proibidas as condutas de confecção, utilização e distribuição; confeccionar é atividade que envolve preparação, elaboração e fabricação (ainda que artesanal, desde que realizada às expensas do candidato ou comitê financeiro); a utilização significa qualquer espécie de uso ou aproveitamento; distribuir é dar ou entregar – ainda que sem ônus.

O dispositivo legal prevê que a vedação em relação aos brindes de campanha atinge aos candidatos, comitês financeiros e terceiros – desde que com a autorização dos candidatos. Impede-se a confecção, utilização, distribuição de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens materiais<sup>11</sup> que possam proporcionar vantagem ao eleitor. A ex-

<sup>10</sup> O ensinamento de JOEL JOSÉ CÂNDIDO é lapidar: “no caso de a confecção, utilização ou distribuição desses bens de propaganda eleitoral ser praticada antes dessa data (05 de julho), estará caracterizada não esta hipótese do art. 39, §6º, mas sim a propaganda eleitoral extemporânea do art. 36, *caput* e § 3º, desafiando o seu respectivo apenamento.

<sup>11</sup> Calha registrar o magistério de ADRIANO SOARES DA COSTA: “A proibição não é apenas de brindes com o nome ou o número do candidato, mas de qualquer bem que o identifique, como a adoção de uma determinada cor de campanha, por exemplo. Canetas da cor vermelha, ou cinza, ou verde podem identificar uma determinada candidatura, infringindo o § 6º deste artigo”.

pressão “quaisquer outros bens materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor” é indicativa da extensão<sup>12</sup> da proscrição, que atinge qualquer espécie de bem – material – que propicie utilidade, proveito, lucro, melhoria ou benefício ao eleitor. Por eleitor deve ser compreendido aquele que possui o pleno gozo da capacidade eleitoral ativa, não incidindo nas hipóteses de restrição do art. 15 da Constituição Federal. Novamente, aqui, o legislador estatuiu uma presunção objetiva de ilicitude da conduta, sem a exigência do pedido de voto ao eleitor; existe, pois, uma presunção de que a distribuição de bens que proporcionam vantagem ao eleitor, *de per si*, afeta a liberdade de convicção de voto do eleitor.

Também consiste em gasto ilícito, para fins eleitorais, a partir da nova redação dada ao § 7º do art. 39 da Lei n. 9.504/97, a realização de *showmício* e de evento assemelhado, para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral.

Por fim, a veiculação de propaganda eleitoral por meio de *outdoors* caracteriza-se como gasto ilícito, para fins eleitorais, por força do disposto no art. 39, § 8º, da Lei n. 9.504/97.

#### - PARA FINS ELEITORAIS:

Estabelece a norma prevista no art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 que, havendo a comprovação de captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. Neste passo, convém registrar que a expressão “para fins eleitorais” indica, conquanto a obviedade, que a proscrição atinge a arrecadação e o dispêndio de recursos angariados para a realização de atos de campanha eleitoral. Portanto, necessário reste comprovado um liame entre o aporte ou o gasto de recursos com a consecução dos atos de campanha eleitoral.

No entanto, a expressão apresenta uma compreensão mais elástica do que uma leitura apressada da norma pode propiciar. Com efeito, ao estabelecer

---

<sup>12</sup> A amplitude da norma, contudo, leva a uma dificuldade interpretativa que consiste em saber quais bens que, efetivamente, podem proporcionar vantagem ao eleitor. Cabe ressaltar que, conquanto a norma legal estabeleça vedação acerca de bens materiais, é possível concluir que a vantagem a ser obtida pelo eleitor – da mesma forma que na captação ilícita de sufrágio – pode ser de qualquer natureza (v.g., de cunho moral, patrimonial, espiritual, social, etc.). Conclusão em contrário leva a um esvaziamento do conceito material de gastos ilícitos, para fins eleitorais, além de exigir requisito não previsto pelo próprio legislador, possibilitando a ineficácia punitiva da norma sob comento, na medida em que bastaria, ao infrator, a prova de que o eleitor não obteve o devido proveito econômico.

a vedação de arrecadação ilícita para fins eleitorais, forçoso reconhecer que a norma comina de ilicitude a conduta de aporte de recursos, ainda antes do início do processo eleitoral, desde que tais recursos sejam direcionados para custeio de atos de campanha. Assim, pois, resta proscrita – e passível de perseguição pela representação do art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 – a arrecadação de recursos, ainda antes da realização das convenções partidárias, desde que haja a comprovação de que, *a posteriori*, tais recursos serão utilizados para o custeio de atos de campanha eleitoral. Em ocasião passada, foi amplamente divulgada pela mídia, a apreensão, em março do ano da eleição, de vultosos valores, de procedência duvidosa, em cofre de empresa de propriedade de marido de determinada política que, à época, exercia o cargo de Governadora de Estado e tinha pretensão de concorrer à Presidência da República; na oportunidade, a pretensa candidata afirmou que os valores apreendidos seriam de doadores da pré-campanha. Caso confirmada a versão apresentada pela Governadora, haveria, portanto, no caso em tela, malgrado a inexistência da norma do art. 30-A, § 2º, a comprovação fática de captação ilícita de recursos, para fins eleitorais.

Por conseguinte, necessário haver a prova do nexo de causalidade entre os recursos ilicitamente arrecadados e a consecução de gastos de campanha, para que haja a incidência da hipótese normativa sob comento, porquanto a expressão “para fins eleitorais” não significa, em hipótese alguma, a restrição cronológica do ato ilícito somente a partir do início da campanha eleitoral; é possível – e até provável – que o ilícito (arrecadação ilegal) tenha ocorrido antes do início do processo eleitoral, mas somente haja a efetivação do gasto eleitoral no transcorrer do prélio. Não se pode olvidar, portanto, que são previstas duas condutas materiais: arrecadação e gastos ilícitos; em quaisquer delas, basta que haja a prova de que a conduta ocorreu com finalidade eleitoral (“para fins eleitorais”), ainda que eventualmente a ação de captar os recursos tenha ocorrido fora do período eleitoral.

#### - BEM JURÍDICO:

O bem jurídico protegido pela norma prevista no art. 30-A e seu parágrafo 2º da Lei das Eleições é a higidez das normas relativas à arrecadação e gastos eleitorais. Preocupa-se, o legislador, em elevar à proteção normativa específica a matéria relativa ao aporte de recursos e os respectivos gastos de campanha. Compreensível as razões do legislador, dado que o abuso do poder econômico, centrado precipuamente na arrecadação e nos gastos eleitorais, e, sendo, pois,

a força motriz dos atos de campanha, consiste em um dos maiores motivos de interferência na normalidade do processo eleitoral, desvirtuando, de modo clandestino, a vontade do eleitor.

Forçoso compreender que a criação normativa de um tipo específico de ação de direito material – captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais – é, por si só, fator do significativo apreço pela proteção a ser dispensada às normas infraconstitucionais de arrecadação e gastos eleitorais, notadamente àquelas previstas na própria Lei das Eleições. Tal fato, pois, releva-se extremamente considerável, na medida em que o legislador deixou bastante evidente que o tratamento até então dispensado para o combate dos atos de abuso de poder econômico – gênero no qual se inclui a captação e os gastos ilícitos, para fins eleitorais – era insuficiente e incapaz de manter incólume de vícios o processo eleitoral. Daí, pois, parece claro que a criação de nova ação de direito material, diversa da investigação judicial eleitoral, induz à proteção de bem jurídico específico, igualmente diverso da normalidade e da legitimidade do pleito, na forma pretendida pelo legislador constitucional no art. 14, § 9º, da Carta Republicana. Com efeito, à criação de nova figura normativa de direito material importa reconhecer a necessidade de proteção específica de determinado bem jurídico.

Neste diapasão, cabível concluir que o malferimento ao bem jurídico tutelado pelo art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 – que é a proteção à higidez das normas relativas à arrecadação e gastos eleitorais – importa, de plano, na violação ao princípio da isonomia entre os candidatos. O princípio da isonomia, gize-se, por indispensável, está intrinsecamente presente em todo o processo eleitoral, sendo inconcebível cogitar da prática regular de atos de campanha, inobservando-se a igualdade de tratamento e de oportunidade a ser dispensada a todos os participantes do prélio – sejam candidatos, partidos políticos ou coligações. Tamanha importância ostenta o princípio da igualdade que possui *status* de proteção constitucional, na forma prevista pelo art. 5º, *caput*, e inciso I, da Constituição Federal, a par de, igualmente, invocável em matéria de Direito Eleitoral.

Assim, pois, a manutenção da incolumidade das normas de arrecadação e dos gastos eleitorais, na forma preconizada pela legislação, objetiva, em síntese, assegurar igualdade de condições para os participantes do processo eleitoral. É fato de uma obviedade singular que aquele que – seja candidato, partido ou coligação – obtenha aporte ilícito de recursos financeiros tem nítida vantagem na busca pelo voto do eleitor, colocando os demais adversários em condição de inferioridade inequívoca. Portanto, tenciona o legislador, a partir da edição da Lei n. 11.300/06, que a prática de atos de captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais, com a violação do princípio da igualdade entre os candidatos, importe na possibilidade de cassação do diploma do candidato infrator. Cum-

pre, ainda, mencionar que, em diversos dispositivos legais, o legislador, embora implicitamente, preocupou-se em assegurar igualdade de condições entre os participantes do pleito. Nesta senda, por força da Lei n. 11.300/06, cabe – como regra – à lei específica o estabelecimento do limite de gastos de campanha para os cargos em disputa (art. 17-A).

Se é certo que a igualdade material é de impossível realização, pretende-se, ao menos, assegurar-se a igualdade formal, que é plausível, mediante a aplicação das ferramentas que são concedidas pelo legislador eleitoral. Não é possível, de antemão, saber qual a interpretação que irá prevalecer acerca de quais os elementos probatórios serão suficientes para um juízo de acolhimento da representação; contudo, parece inegável que é descabido, em sede de captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais, cogitar da necessidade de prova da potencialidade de influência no resultado do pleito – que é protegido pelo art. 14, § 9º, da Constituição Federal –, até mesmo como forma de prestigiar e dar eficácia razoável à aplicação da minirreforma eleitoral, calcada na Lei n. 11.300/06, a qual teve reconhecida a aplicabilidade imediata pelo TSE, ainda que ao alvedrio do próprio princípio da anualidade (art. 16 CF).

Em síntese, pois, ter-se-á por regra que a incidência material da norma – captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais – importa em quebra do princípio da isonomia entre os candidatos, sendo, *de per se*, suficiente para o acolhimento da representação com fulcro no art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97. Inobstante tais considerações, repisa-se que incumbirá à jurisprudência a formatação dos elementos necessários à procedência da representação.

#### **- DA CAPTAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS, PARA FINS ELEITORAIS, E DA INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL**

É de fundamental importância a distinção entre a figura prevista no art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 e a investigação judicial eleitoral (art. 22 da Lei Complementar n. 64/90), sob pena de esvaziamento completo e irreversível da novidade legislativa criada pela minirreforma eleitoral (Lei n. 11.300/06).

Com efeito, uma leitura apressada do novel dispositivo, até mesmo pela infelicidade do legislador ao definir os elementos normativos do tipo, pode induzir o intérprete a uma conclusão desanimadora, entendendo-se que o dispositivo acrescentado pela Lei n. 11.300/06 é vazio, inócuo e sem qualquer efetividade prática. Tal ilação, como dito, é reforçada – em muito – pela desventura do legislador que, no mesmo dispositivo (*caput* do art. 30-A), faz referência a ações

materiais diversas, embaralhando conceitos e trazendo perplexidade àqueles que lidam com a matéria eleitoral.

Nesta senda, de pronto, convém traçar uma correta distinção entre a representação por captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais (art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97), e a investigação judicial eleitoral (art. 22 da Lei Complementar n. 64/90). Em nada, neste aspecto, contribuiu o legislador, na medida em que, em seqüência, estabeleceu no mesmo dispositivo (art. 30-A, *caput*), pedido de “abertura de investigação judicial”, com o fim de “apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei (Lei n. 9.504/97)”.

Infeliz, para dizer o mínimo, a referência do legislador, no art. 30-A, *caput*, da Lei n. 9.504/97, a pedido de “abertura de investigação judicial”, já que a expressão “investigação judicial” está umbilicalmente ligada à Lei Complementar n. 64/90 e, por conseqüência, faz ressurgir, aqui, novamente, uma das mais vetustas das ações eleitorais. Não se trata, pois, de investigação judicial eleitoral<sup>13</sup>, na forma prevista na Lei Complementar n. 64/90, porque, caso contrário, seria vazia a previsão normativa. Com efeito, o legislador, desde antanho, busca formas de combater o abuso do poder econômico. Assim, o Código Eleitoral (arts. 222, 237 e 262, inciso IV), a Constituição Federal (art. 14, § 10) e a Lei Complementar n. 64/90 (art. 22) prevêm ações eleitorais que visam a controlar e a punir a interferência do abuso do poder econômico no processo eleitoral. O art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, portanto, acrescenta-se a estas ações eleitorais, culminando por se caracterizar em mais um importante instrumento no combate ao abuso do poder econômico.

Assim, estabelece o art. 30-A, *caput*, a possibilidade de, qualquer partido ou coligação, ajuizar representação à Justiça Eleitoral, “para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos”. A representação, a ser ajuizada perante a Justiça Eleitoral, portanto, consiste na espécie de ação processual colocada à disposição da parte autora, da mesma forma que a representação por captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei n. 9.504/97) e da representação por conduta vedada (art. 73 da Lei n. 9.504/97). Se a representação mencionada no *caput* do art. 30-A é o meio processual de buscar a prestação jurisdicional devida, a captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, são as hipóteses materiais de incidência da norma, ou seja, consistem na ação de cunho material disponibilizada aos autores. Daí,

---

<sup>13</sup> No mesmo sentido, é o entendimento de ADRIANO SOARES DA COSTA, ao observar, com precisão, que: “[...] a representação do art. 30-A não é um pedido de investigação administrativa para que o Corregedor Eleitoral abra um inquérito para a apuração de fatos. Trata-se de ação de direito material processada, no que couber (prescreve a lei), pelo rito da investigação judicial eleitoral (AIJE). Ou seja, utilizar-se-á o rito da AIJE com a exclusão dos incisos XIV e seguintes do art. 22 da LC 64/90, dando à sentença que a julgar efeitos imediatos, sem que incida o art. 15 da LC 64/90 (é dizer, independentemente do trânsito em julgado da sentença de procedência).”

pois, inegável que a norma prevista no art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 consiste na maior novidade<sup>14</sup> na arquitetura das ações eleitorais desde a edição da Lei n. 9.840/99 – que introduziu a captação ilícita de sufrágio no Direito Eleitoral.

Por conseguinte, a partir da Lei n. 11.300/06, em havendo a incidência de hipótese de captação ilícita de recursos ou gastos ilícitos, para fins eleitorais, é possível o ajuizamento de representação, buscando-se, através da prestação jurisdicional, seja negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. Tal inovação, contudo, em nada afetou a existência das demais ações eleitorais, que permanecem íntegras, e sequer afetou a possibilidade – sempre presente – de, através de investigação judicial eleitoral, recurso contra diplomação e ação de impugnação ao mandato eletivo – perseguir as hipóteses genéricas de abuso de poder econômico. Conquanto pareça despidendo, convém registrar que a representação, prevista no art. 30-A, *caput*, da Lei n. 9.504/97 caracteriza-se como ação processual por descumprimento às normas de arrecadação e gastos de recursos, especificamente previstas na Lei das Eleições, já que a própria norma prevê que a representação é “para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei”.

Reconhecida a incidência de nova ação de direito material, na figura normativa prevista no art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, cumpre consignar, de pronto, que o rito procedimental aplicável à representação por captação e gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, é, por força do disposto no § 1º do art. 30-A da Lei das Eleições, o estabelecido no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90. Portanto, a única relação existente entre a representação por captação e gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais (art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97), e a investigação judicial eleitoral (prevista na Lei Complementar n. 64/90) é a aplicação do rito procedimental<sup>15</sup> previsto no art. 22 da lei complementar referida. Se a própria Lei n. 11.300/06 prevê, de modo expresso, no § 1º do art. 30-A, que, na apuração da qual trata, aplica-se o procedimento previsto no art. 22 da

<sup>14</sup> O substancial ensino de ADRIANO SOARES DA COSTA aponta na mesma direção, ao observar que: “O art. 30-A foi, sem dúvida, a principal inovação trazida pela Lei n. 11.300/2006, equiparável à introdução do art. 41-A no ordenamento jurídico brasileiro. O seu § 2º criou um novo ato jurídico ilícito (captação ou gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais) cominando-lhe a sanção de negação ou cassação do diploma do candidato eleito. A captação ilícita de recursos para fins eleitorais é toda aquela que esteja em desacordo com a Lei n. 9.504/97, advinda de qualquer daquelas entidades previstas no art. 24 ou, ainda que de origem em si mesma não vedada, sejam recursos que não transitem pela conta obrigatória do candidato (caixa dois) e, ao mesmo tempo, sejam aplicados indevidamente na campanha eleitoral, guardada a distinção com a hipótese de abuso do poder econômico, prevista no § 3º do art. 22. Outrossim, reputa-se gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais aqueles realizados sem a observância das normas da Lei n. 9.504/97, como gastos para confecção de brindes, bottons, bonés, outorga de prêmios, doação para eleitores ou pessoas jurídicas (associações, por exemplo), pagamento de artistas para a realização de eventos em prol da candidatura, etc.”

<sup>15</sup> Não se pode olvidar, neste passo, que, no escolho de CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO (In: CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. *Teoria Geral do Processo*. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.): “procedimento é [...] apenas o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo; é a manifestação extrínseca deste, a sua realidade fenomenológica perceptível [...] Conclui-se, portanto, que o procedimento (aspecto formal do processo) é o meio pelo qual a lei estampa os atos e fórmulas da ordem legal do processo”.

Lei Complementar n. 64/90, forçoso convir que não pretendeu, o legislador pátrio, resumir – sob o ponto de vista do direito material – a representação por captação e gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, à mesma hipótese material de cabimento da investigação judicial eleitoral. Cabe reiterar, neste diapasão, que a vinculação entre a Lei Complementar n. 64/90 e o art. 30-A da Lei n. 9.504/97 é exclusivamente adjetiva e processual, ainda que mitigada.

Calha, ainda, referir que o legislador determinou a aplicação do procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90, “no que couber”, expressão que necessita ser corretamente interpretada. Neste ponto, pois, conclui-se que, quando o legislador preconiza a adoção do rito sumário da Lei Complementar n. 64/90, no que couber, pretende, tal qual ocorreu com a representação por captação ilícita de sufrágio<sup>16</sup>, que a aplicação da sanção de cassação, ou denegação, do diploma – que não importa em declaração de inelegibilidade – ocorra, de imediato, sem a dependência do posterior ajuizamento de ação de impugnação de mandato eletivo ou recurso contra diplomação. Em outras palavras, quando o legislador refere-se à aplicação do rito previsto no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90, no que couber, entende-se que o procedimento é aplicável, em sua inteireza, ressalvada, tão-somente, a previsão normativa estatuída nos incisos XIV e XV do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90. Em síntese, pois, a cassação (ou denegação) do diploma, na representação por captação e gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, deve ocorrer diretamente, com a procedência do pedido formulado, sem a necessidade do ajuizamento de nova ação eleitoral, como é, ainda, exigido à investigação judicial eleitoral. Da mesma forma, inaplicável à representação por captação e gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, o disposto no inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90, na medida em que não é possível declaração de inelegibilidade em representação aforada por descumprimento à Lei das Eleições, que é norma de *status* ordinário, e, fundamentalmente, porque o art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 não prevê tal sancionamento.

---

<sup>16</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo de Instrumento n. 3.042. Rel. Min. José Paulo Sepúlveda Pertence. 19.03.02. Captação ilícita de sufrágio (L. 9504/97, art. 41-A) - Representação julgada procedente após a eleição - Validade da cassação imediata do diploma: inaplicável o art. 22, XV, da LC 64/90, por não implicar declaração de inelegibilidade. In: Diário de Justiça da União, Brasília, DF, v.1, p.184, 10 maio 2002. Seção 1

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral n. 25.919. Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos. 09.11.06. Embargos de declaração. Recurso especial. Representação. Captação ilícita de sufrágio. Instância ordinária. Procedência. Art. 41-A da Lei n. 9.504/97. Inconstitucionalidade. Ausência. Inaplicabilidade do art. 22, XV, da Lei Complementar n. 64/90. Art. 23 da Res.-TSE n. 21.575/2003. Multa e cassação de registro ou diploma. 1. O Ministério Público Eleitoral tem ampla legitimidade para atuar em todas as fases do processo eleitoral, haja vista sua condição de fiscal da lei e da Constituição Federal. 2. Não obstante a utilização do rito procedimental estabelecido no art. 22 da LC n. 64/90, as decisões que aplicam a sanção do art. 41-A não se submetem ao inciso XV do referido preceito complementar por expressa disposição regulamentar (art. 23 da Res.-TSE n. 21.575/2003). 3. A via especial não é própria para o reexame de matéria fático-probatória, nos termos do Enunciado n. 279 da Súmula de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: *Diário de Justiça da União*, Brasília, DF, p.219, 11 dez. 2006. Seção 1.

Não impressiona, de outra parte, que o legislador tenha previsto, no *caput* do art. 30-A da Lei das Eleições, apenas, a legitimidade do partido político ou coligação, para promover a representação por descumprimento às normas de arrecadação e gastos de recursos em desacordo com a Lei n. 9.504/97, excluindo-se, *a priori*, o Ministério Público da titularidade ativa. Com efeito, malgrado a imperfeição legislativa, é fácil concluir que o Ministério Público Eleitoral tem legitimidade ativa para toda e qualquer ação eleitoral de cunho sancionatório, por força de previsão constitucional, na medida que se trata de instituição que tem como atribuição basilar a defesa da ordem democrática, na forma prevista pelo art. 127 da Constituição Federal. De outra parte, contudo, parece que a omissão do legislador torna-se mais eloqüente quando ausente previsão legal que conceda legitimidade ativa ao candidato para ajuizar a ação mencionada. Neste caso, entende-se que a omissão do legislador, de fato, teve o desiderato de afastar a legitimidade do candidato em ajuizar a representação por descumprimento ao art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, restringindo-se a legitimidade aos partidos, coligações e ao Ministério Público. O legislador, no caso em tela, deixou a matéria relativa à prestação e arrecadação de contas, exclusivamente, à fiscalização dos entes de caráter coletivo que labutam no processo eleitoral, afastando a possibilidade de irrisignação individual de qualquer candidato acerca da matéria; prevalece, *in casu*, o interesse coletivo – do partido ou coligação – em detrimento do interesse individual do candidato.

Inobstante a novidade do tema em questão, forçoso reconhecer que, tratando-se de representação por descumprimento à Lei n. 9.504/97, especificamente na matéria relativa à arrecadação e gastos de campanha, a representação possa ser ajuizada até a data da diplomação, na medida em que as prestações de contas deverão ser julgadas, no máximo, até 08 dias antes da data da diplomação (art. 30, § 1º, da Lei n. 9.504/97). E seguindo a linha de entendimento já sacramentada para as demais representações por descumprimento à Lei das Eleições (*v.g.*, captação ilícita de sufrágio e condutas vedadas dos artigos 73 e 77), entende-se que a presente ação processual pode ser ajuizada a partir do pedido de registro da candidatura<sup>17</sup>, conquanto possa referir-se a fatos praticados anteriormente a tal marco inaugural.

A competência para o ajuizamento da representação por descumprimento

<sup>17</sup> ADRIANO SOARES DA COSTA, em relação ao termo inicial, tem posicionamento similar, embora a divergência acerca do termo final. Segundo o festejado eleitoralista: "[...] pode ser proposta após o pedido de registro de candidatura [...] seria lícito aplicar à representação do art. 30-A, analogicamente (e sem criação judicial de decadência), o prazo de 15 (quinze) dias após a diplomação para o ingresso da ação, na forma do art. 14, § 10, da CF/88". Efetivamente, o termo final coincidente com a ação de impugnação ao mandato eletivo é o mais recomendável, em face do curto espaço de tempo a partir do julgamento da prestação de contas, entretanto, considerando que a Corte Superior, de modo desaconselhável, tem estabelecido a criação de prazos decadenciais, através de questão de ordem, entende-se que é razoável, com fundamento no princípio da simetria, seja adotado prazo final idêntico à captação ilícita de sufrágio.

ao art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 é, nas eleições municipais, do Juiz Eleitoral; nas eleições gerais, dos juizes auxiliares que atuam junto aos Tribunais Regionais, e nas eleições presidenciais, da Corte Superior.

A procedência da representação por descumprimento ao art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, importa, na denegação<sup>18</sup> do diploma ao candidato ou, se já tiver sido outorgado o diploma, na sua cassação.

Tratando-se de representação por descumprimento à Lei n. 9.504/97, o recurso ajuizado contra sentença que julgar a lide tem o prazo<sup>19</sup> de 24 (vinte e quatro) horas, na forma estabelecida pelo art. 96, § 8º, da Lei das Eleições, e, por não veicular declaração de inelegibilidade, terá eficácia imediata<sup>20</sup>, conforme a regra geral prevista no art. 257 do Código Eleitoral.

Calha referir, neste passo, ainda, que inexistente qualquer julgado conhecido que tenha enfrentado a representação por captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais, na medida em que o – suposto – precedente<sup>21</sup> colhido junto à Corte

<sup>18</sup> A sanção de denegação do diploma não é novidade na seara eleitoral, já sendo prevista no Código Eleitoral na hipótese de procedência do recurso contra diplomação. Com efeito, prevê o inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral que é cabível recurso contra expedição do diploma no caso de "concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta Lei, e do art. 41-A da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. (Redação dada pela Lei n. 9.840, de 28.9.1999)".

<sup>19</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Recurso especial Eleitoral n. 25.622. Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos. 02.02.06. Representação. Art. 41-A da Lei n. 9.504/97. Sentença. Improcedência. Recurso eleitoral. Intempestividade. Prazo. 24 horas. Art. 96, § 8º, da Lei n. 9.504/97. A jurisprudência da Casa consolidou-se no sentido de que é de 24 horas o prazo para recurso contra sentença proferida em representação eleitoral, nos termos do art. 96, § 8º, da Lei das Eleições, prazo que se aplica inclusive nos feitos em que se apura a captação ilícita de sufrágio a que se refere o art. 41-A da referida lei. Agravo regimental a que se nega provimento. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, p.173, 03 mar. 2006. Seção 1.

No mesmo sentido: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral n. 27.832. Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos. 19.06.07. Investigação judicial. Apuração. Abuso de poder e captação ilícita de sufrágio. Cumulação. Sentença. Procedência. Recurso. Decisão regional. Intempestividade. Não-conhecimento. Prazo. Tríduo. Art. 258 do Código Eleitoral. Violação. Art. 292, § 2º, do Código de Processo Civil. Caracterização. 1. É de 24 horas o prazo previsto para recurso contra decisão proferida em sede de representação por descumprimento das disposições da Lei n. 9.504/97, o que se aplica, inclusive, às hipóteses em que se apura a captação ilícita de sufrágio. 2. No entanto, na hipótese de investigação judicial em que se cumula a apuração de abuso de poder e infração ao art. 41-A da Lei das Eleições - que seguem o mesmo rito do art. 22 da LC n. 64/90 -, aplica-se o prazo recursal geral estabelecido no art. 258 do Código Eleitoral em face da incidência do art. 292, § 2º, do Código de Processo Civil. Recurso especial conhecido e provido para afastar a intempestividade do recurso eleitoral apresentado contra a decisão de primeiro grau. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, p.136, 21 ago. 2007. Seção 1.

<sup>20</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral n. 19.176. Rel. Min. José Paulo Sepúlveda Pertence. 16.10.01. I. Cassação de Registro de Candidatura: L. 9.504/97, ART. 41 - A: Eficácia imediata. Ao contrário do que se tem entendido, com relação ao art. 15 da LC 64/90, a eficácia da decisão tomada com base no art. 41-A da L. 9.504/97 é imediata, ainda quando sujeita a recurso: trata-se, portanto, de causa de urgência, para cujo julgamento o Regimento Interno do Tribunal a quo faculta a dispensa de publicação de pauta. II. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIOS (L. 9.504/97, ART. 41-A): NÃO-CARACTERIZAÇÃO. Não configura a captação ilícita de sufrágios, objeto do art. 41-A da L. 9.504/97, o fato, documentado no "protocolo de intenções" questionado no caso, firmado entre os representantes de diversas igrejas de determinado Município - travestidos de membros do Conselho Ético de um partido político - e certos candidatos a prefeito e vice-prefeito, que formalmente se comprometem, se eleitos, ao atendimento de reivindicações imputadas à "comunidade evangélica" e explicitadas no instrumento, entre elas, a doação de um imóvel do patrimônio municipal, se não voltadas as promessas a satisfazer interesses patrimoniais privados. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, p.181, 22 fev. 2002. Seção 1.

<sup>21</sup> TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. Representação n. 1.176. Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha. 24.04.07. Investigação judicial eleitoral. Art. 22 da LC n. 64/90. Requisitos. Noticiário da imprensa. Prova testemunhal. Encargo da parte (inciso V da mesma norma). Omissão. Improcedência. 1. A Representação Judicial Eleitoral, cogitada no art. 22 da LC n. 64/90, configura-se como ação cognitiva com potencialidade desconstitutiva e declaratória (art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97), mas

Superior (“Caso dossiê contra José Serra - Máfia das sanguessugas”), em verdade, trata-se de investigação judicial eleitoral, com fulcro no art. 22 da Lei Complementar n. 64/60, conquanto, por vezes, haja menção, por parte dos integrantes do TSE, aos dispositivos previstos no art. 30-A e seu parágrafo 2º, ambos da Lei n. 9.504/97. Não procede, assim, a referência exposta no corpo da ementa do julgado, quando é mencionado que se trata de *leading case* de aplicação do art. 30-A da Lei n. 9.504/97.

#### **- DA CAPTAÇÃO E GASTOS ILÍCITOS, PARA FINS ELEITORAIS, E DA REJEIÇÃO DE CONTAS**

A correta conjugação das hipóteses normativas do art. 22, § 3º e § 4º, e do art. 30-A, § 2º, ambos da Lei das Eleições, não constitui tarefa fácil, ainda mais quando a ausência de sistematização é corrente na legislação eleitoral.

A hipótese normativa prevista no art. 22, §§ 3º e 4º, da Lei n. 9.504/97 merece especial atenção, a fim de ser adequadamente interpretada. De início, deve-se registrar, como fundamental para a compreensão do dispositivo sob comento, a regra da obrigatoriedade, para o partido e para os candidatos, de abertura de conta bancária específica – vedada a utilização de conta preexistente – para registrar todo o movimento financeiro de campanha (art. 22, *caput*, da Lei n. 9.504/97). Trata-se de forma de fiscalização do aporte dos recursos financeiros para os atos de campanha eleitoral, que importa a necessidade de todo e qualquer recurso financeiro arrecadado, necessariamente, transitar pela conta bancária específica, sob pena de irregularidade. Resumidamente, pois, o uso efetivo de recursos financeiros que não provenham da conta bancária específica, quando obrigatória, configura o que popularmente é conhecido como “caixa-dois”, sendo considerado ilícito na esfera eleitoral.

Em verdade, acredita-se que o legislador, conhecedor da independência das instâncias administrativa, criminal e cível (*lato sensu*), ao dispor sobre os

---

o seu procedimento segue as normas da referida norma legal, mitigados os poderes instrutórios do juiz (art. 130 do CPC), no que concerne à iniciativa de produção de prova testemunhal (art. 22, V, da LC n. 64/90). 2. Sem prova robusta e inconcussa dos fatos ilícitos imputados aos agentes, descabe o proferimento de decisão judicial de conteúdo condenatório. 3. Se a parte representante deixa de diligenciar o comparecimento de testemunhas à audiência de instrução, como lhe é imposto por Lei (art. 22, V, da LC n. 64/90), não é lícito ao órgão judicial suprir-lhe a omissão, dado ser limitada a iniciativa oficial probatória, a teor do referido dispositivo legal. 4. Representação Eleitoral improcedente. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.144, 26 jun. 2007. Seção 1.

Com efeito, embora o Ministro Relator Asfor Rocha tenha manifestado expressamente que a matriz do art. 30-A da Lei Eleição é o art. 22 da LC 64/90, não se pode olvidar a intervenção precisa do Ministro Cezar Peluso, ao observar que: “(...) é inútil fazer qualquer observação a respeito da figura do art. 30-A, § 2º, porque seria preciso que tivesse sido imputada essa captação de forma que permitisse aos representados se defender adequadamente.”

§§ 3º e 4º do art. 22 da Lei n. 9.504/97, salientou que, invariavelmente, existem inegáveis reflexos, na esfera judicial, de fatos de caráter eminentemente administrativo. Neste diapasão, estabeleceu critério objetivo de rejeição de contas e, ainda, salientou a possibilidade de tal fato caracterizar-se, em tese, como abuso de poder econômico. No entanto, os artigos mencionados carecem de melhor ordem de disposição cronológica.

Com efeito, uma modificação<sup>22</sup> da ordem cronológica dos preditos parágrafos possibilita uma melhor compreensão acerca do tema. Assim, o raciocínio do intérprete deve observar o seguinte critério de precedência: o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham de conta específica implica a desaprovação de contas; rejeitadas as contas, será remetida cópia do processo ao Ministério Público (ou demais legitimados), para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar n. 64/90 (ou seja, para eventual ajuizamento de recurso contra diplomação ou ação de impugnação de mandato eletivo); comprovado abuso de poder econômico (em sede de recurso contra diplomação ou ação de impugnação de mandato eletivo<sup>23</sup>), será desconstituído o diploma<sup>24</sup> (em caso de procedência do recurso contra diplomação) ou o mandato eletivo (em caso de procedência da ação de impugnação de mandato eletivo).

Coexistem em instâncias autônomas e distintas o processo de prestação de contas, a representação por captação e gastos ilícitos para fins eleitorais (art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97) e o abuso de poder econômico (art. 22 da Lei Complementar n. 64/90); aquele, de cunho administrativo<sup>25</sup>; estes, de natureza

<sup>22</sup> Possivelmente uma melhor disposição dos referidos dispositivos legais, sem alterar substancialmente o teor dos artigos, seria a seguinte:

§ 3º - O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o *caput* deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato.

§ 4º - Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. (Incluído pela Lei n. 11.300, de 2006); comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado. (Incluído pela Lei n. 11.300, de 2006).

<sup>23</sup> Calha registrar que JOEL JOSÉ CÂNDIDO demonstra irrisignação com tal conclusão, asseverando que: "[...] se a comprovação do abuso do poder econômico não constar do processo de prestação de contas, mas de outro processo eleitoral, como a AIJE ou a AIME, a parte final deste § 3º era desnecessária. Bastaria, daí, o possível processo decorrente do § 4º, pois o art. 22 ali referido é, exatamente, 'a norma legal para combate aos abusos eleitorais'". Como já mencionado, a única conclusão possível é que o legislador tencionou reforçar que a rejeição das contas prestadas – ato de caráter administrativo – pode, em tese, transformar-se em ato de abuso de poder econômico, sendo, em princípio, descabido reconhecer o abuso de poder em processo de cunho administrativo.

<sup>24</sup> Conquanto a expressa referência legislativa (na parte final do § 3º do art. 22), entende-se que não é possível, na hipótese sob comento, aplicar a sanção de cancelamento do registro de candidatura, na medida em que o ilícito apurado decorre, necessariamente, da prestação de contas, que – sempre – será efetuada após a eleição, e é entendimento comezinho que, com a proclamação dos eleitos, não há mais possibilidade de cassação (ou, como preferiu o legislador, cancelamento) do registro de candidato.

<sup>25</sup> A lição de TORQUATO JARDIM, além de didática, é extremamente esclarecedora acerca da natureza jurídica do ato que aprecia as contas prestadas na esfera eleitoral. Conforme JARDIM: "Submetidas as prestação de contas à Justiça Eleitoral, a lei, com apuro técnico, assim como já o fazia a lei da eleição de 1996, limita o visto judicial à afirmação de 'regularidade' (art. 30, *caput*). Não há, por conseguinte, juízo de julgamento, ou decisão judicial de aprovação ou rejeição. O ato é, portanto, administrativo; logo, a assertiva de regularidade não exclui condenação posterior, em processo judicial próprio, por qualquer dos crimes previstos no Código Eleitoral ou não lei geral das eleições."

jurisdicional. Embora tratem-se de realidades distintas, inegável que o apurado em sede de prestação de contas, em regra, pode (e deve) ter efeitos reflexos na esfera judicial, com a possibilidade de ajuizamento de ação eleitoral com o fim de obstar e combater atos de abuso de poder econômico. Porém, cabe distinguir, conquanto pareça elementar, o aforamento de qualquer ação eleitoral visando combater ato de abuso de poder prescinde da conclusão, ou mesmo do principiariar, da análise das contas prestadas pelo partido ou candidato.

Seja por força de lei (em sentido estrito), seja por força de resolução editada pelo TSE, são reconhecidas algumas hipóteses – objetivas – de rejeição de contas na esfera eleitoral: a inobservância dos requisitos<sup>26</sup> de arrecadação de recursos e realização de gastos; o uso de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais que não provenham de conta específica (art. 22, § 3º, Lei n. 9.504/97); o uso dos recursos vedados pelo art. 24 da Lei n. 9.504/97, ainda que haja restituição (art. 13, parágrafo único, da Res. n. 22.250/06); quando verificadas falhas que comprometam sua regularidade (art. 39, III, Res. n. 22.250/06). Afora tais hipóteses, de caráter objetivo, é concedido ao julgador, na análise das contas prestadas, o reconhecimento de fundamentos diversos, para a rejeição das contas prestadas. No entanto, atualmente, no direito eleitoral brasileiro, a rejeição de contas, por si só, não impede o exercício do mandato<sup>27</sup>,

Não discrepa desta conclusão, o entendimento do TSE:

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 7.295. Rel. Min. José Gerardo Grossi. 04.09.07. Agravo de Instrumento. Recurso Especial. Prestação de contas. Ausência de trânsito de todos os recursos pela conta corrente específica. Violação a dispositivo legal. Não-ocorrência. Divergência jurisprudencial não demonstrada. Seguimento negado. Agravo Regimental. Fundamentos da decisão não infirmados. Decisão administrativa. Desprovido. A ausência de trânsito de toda movimentação financeira da campanha pela conta corrente específica é transgressão que leva à rejeição das contas. A teor da recente jurisprudência do TSE, não cabe recurso especial contra acórdão de tribunal regional eleitoral que examina prestação de contas de candidato, por se tratar de decisão eminentemente administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.132, 17 set. 2007. Seção 1. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 8.413. Rel. Min. José Gerardo Grossi. 04.09.07. Agravo de Instrumento. Recurso Especial. Prestação de contas. Aplicação. TRE. Penalidade. Suspensão. Quotas do fundo partidário. Seguimento negado. Agravo Regimental. Fundamentos da decisão não infirmados. Decisão administrativa. Não-conhecimento. - A teor da recente jurisprudência do TSE, não cabe recurso especial contra acórdão de tribunal regional eleitoral que examina prestação de contas de candidato, por se tratar de decisão eminentemente administrativa. - A penalidade de suspensão do fundo partidário, aplicada pelo TRE em decorrência da rejeição das contas, não descaracteriza a natureza administrativa da contas. - Agravo regimental não conhecido. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.222, 14 set. 2007. Seção 1.

<sup>26</sup> O art. 1º da Res. n. 22.250/06 dispõe que, sob pena de rejeição de contas, a arrecadação de recursos e a realização de gastos por candidatos e comitês só poderão ocorrer após a observância dos seguintes requisitos: solicitação do registro de candidato; solicitação do registro do comitê financeiro; inscrição no CNPJ; abertura de conta bancária específica; obtenção dos recibos eleitorais.

<sup>27</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Agravo Regimental nos Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração no Recurso em Mandado de Segurança. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. 21.03.06. Agravo Regimental. Mandado de Segurança. Irregularidade. Atos. Campanha. Inexistência. Impedimento. Diplomação. A desaprovação das contas do candidato não acarreta, por si, impedimento para sua diplomação. Em mandado de segurança, a prova deve ser previamente constituída. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, p.100, 26 maio 2006. Seção 1.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta n. 1.068. Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira. 08.06.04. Consulta. Eleição 2004. Candidato eleito. Diplomado. Contas de campanha rejeitadas. Declaração de inelegibilidade. Perda de mandato. O tema prestação de contas nas eleições municipais está tratado na Res.-TSE n. 21.609/2004. Nos exatos termos postos, respondida negativamente, porque: a) não houve propositura de ação que visasse à declaração de inelegibilidade; b) inexistente a ação, não há como aplicar nenhuma sanção; e c) a Lei Complementar n. 64/90 não trata da hipótese. Deve-se, todavia, observar o disposto no parágrafo único do art. 54 da Res.-TSE n. 21.609/2004. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, v.1, p.105, 09 ago. 2004. Seção 1.

conquanto a não-apresentação de prestação de contas no prazo legal impede a diplomação, enquanto perdurar (art. 29, § 2º, da Lei n. 9.504/97), e, ainda, impede a obtenção de certidão de quitação eleitoral no curso do mandato ao qual o interessado concorreu (art. 42, § 2º, Resolução n. 22.250/06). Em outras palavras, a apresentação de contas com gravíssimas irregularidades, com a respectiva rejeição, não impede a diplomação e a posse, ao passo que a mera não-apresentação de contas, ainda que regulares, impede a diplomação e a obtenção de quitação eleitoral.

Portanto, em face ao tratamento legislativo atualmente dispensado a matéria, a rejeição de contas – ato de cunho administrativo –, para ter efeitos negativos na esfera de exercício do mandato eletivo, deve receber nova apreciação, agora sob o aspecto judicial. Ou seja, à apreciação negativa das contas prestadas, deve-se, necessariamente, agregar uma manifestação de caráter judicial, através de uma ação eleitoral, com o objetivo específico de afastar o candidato – seja cassando ou obstando a diplomação, seja desconstituindo o mandato – do acesso ao poder representativo. É que o legislador entende que o ato de abuso de poder econômico (expressão utilizada de modo genérico) somente pode ser reconhecido em processo judicial; nunca na esfera administrativa. Tanto aliás que, como observado por TORQUATO JARDIM, na prestação de contas “não há juízo de julgamento”, limitando-se o ato a observar a “regularidade”, ou não, das contas apresentadas.

Neste diapasão, não se pode olvidar que, conforme entendimento doutrinário<sup>28</sup> sedimentado, nem toda rejeição de contas importa em ato de abuso de poder, cujo reconhecimento, repita-se, somente pode ocorrer na esfera judicial. Cumpre observar, no entanto, que, consoante lição de ADRIANO SOARES DA COSTA, a “novidade em termos de engenharia legislativa na seara eleitoral”, oriunda do § 3º do art. 22 da Lei n. 9.504/97, revela-se no seguinte aspecto: o abuso de poder econômico (gênero) continua sendo combatido na forma do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90; o abuso do poder econômico, em espécie, “decorrente do uso de caixa dois”, por força da previsão normativa do § 3º

<sup>28</sup> Neste sentido, JOEL JOSÉ CÂNDIDO leciona: “Não é, no entanto, toda e qualquer rejeição de contas que a Justiça Eleitoral deve remeter ao Ministério Público Eleitoral. Deverá fazê-lo, apenas, com aquelas rejeições em cujos autos se encontrar indícios relevantes de infração extrapenal eleitoral ou, também, indícios razoáveis de qualquer crime eleitoral.” ADRIANO SOARES DA COSTA, na mesma senda, aduz que: “[...] Essa ilicitude (trânsito de recursos fora da conta específica) poderá, contudo, não implicar abuso do poder econômico: pode decorrer de erro formal, de gastos de pequeno valor em sua globalidade em relação ao que foi despendido adequadamente na campanha, de modo que poderá não desafiar a aplicação da sanção de cassação do registro da candidatura ou do diploma. O § 3º, ora glosado, introduz uma novidade em termos de engenharia legislativa na seara eleitoral: prescreve a sanção de cassação de registro ou do diploma pelo ilícito de abuso de poder econômico decorrente do uso de caixa dois. [...] A desaprovação da prestação de contas não traz automaticamente para o candidato consequências jurídicas negativas. Se a desaprovação for apenas por vício formal, sem maior gravidade para o equilíbrio do pleito, não sendo demonstrada, por exemplo, a existência de uma contabilidade paralela e rica em recursos, não haverá nenhuma sanção a ser aplicada, porque não haverá abuso de poder econômico. Sem potencialidade, insista-se, não haverá abuso, existindo ato ilícito sem cominação de sanção.”

do art. 22 da Lei n. 9.504/97, também é ilícito eleitoral, mas é igualmente combatido, em princípio, na forma do art. 22 da Lei Complementar n. 64/90.

A questão que resta em aberto é: pode-se utilizar a representação do art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 (representação por captação e gastos eleitorais ilícitos), para combater o ilícito previsto no art. 22, § 3º, da Lei n. 9.504/97, na medida em que o uso de recursos financeiros que não transitem pela conta específica consiste, em síntese, em gasto ilícito de recursos, para fins eleitorais? A resposta parece, inequivocamente, positiva, embora se reconheça que somente a jurisprudência – assim, se espera – é que irá formatar a solução adequada para o tema. Com efeito, não é possível deixar de reconhecer que o uso de recursos fora da conta específica, para pagamento de gastos eleitorais, é, efetivamente, além de rejeição (objetiva) das contas do candidato, gasto ilícito. Por conseguinte, a aplicação, em tese, da representação por gastos ilícitos, para fins eleitorais, prevista no art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97, parece irretorquível. Portanto, em conclusão, somente é possível reconhecer alguma lógica na previsão legislativa da parte final do § 3º do art. 22 e do § 4º do mesmo dispositivo, como uma possibilidade de, através do procedimento judicial específico (ação de investigação judicial, recurso contra diplomação ou ação de impugnação de mandato eletivo), reconhecer-se a decretação de inelegibilidade do infrator, cerceando-lhe, assim, a capacidade eleitoral passiva, já que a sanção de cassação – ou denegação – do diploma, com o afastamento do representado, é possível de ser obtida na própria representação do art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97.

Em resumo, tem-se que o uso de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais que não provenham de conta específica (art. 22, § 3º, Lei n. 9.504/97) consiste em: causa objetiva de rejeição de contas, embora, *a priori*, não impeça o exercício do mandato; hipótese material de gasto ilícito, para fins eleitorais, sendo passível de ser combatida através da representação do art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 (que tem por objeto jurídico a proteção da higidez das normas de arrecadação e gastos eleitorais e cuja violação malfeire o princípio da isonomia dos candidatos); hipótese material que se caracteriza, por força da redação dos §§ 3º e 4º<sup>29</sup> do art. 22 da Lei n. 9.504/97, como espécie do ato

<sup>29</sup> Calha referir que ADRIANO SOARES DA COSTA traz duas possibilidades de interpretação ao § 4º, *verbis*: "Segundo o § 4º, rejeitada a prestação de contas deve cópia dos autos ser encaminhada ao Ministério Público para os fins previstos no art. 22 da LC 64/90. Há duas possibilidades hermenêuticas: (a) os autos são encaminhados para os fins do art. 22 da LC, ou seja, para a propositura de ação de investigação judicial eleitoral, cuja finalidade seria a aplicação da sanção de inelegibilidade e, após o trânsito em julgado da decisão, a cassação do registro ou do diploma; ou (b) as cópias são encaminhadas para que seja proposta representação pelo rito da AIJE, com a finalidade de aplicar a sanção de cassação do registro ou diploma, previsto no § 3º deste artigo glosado, sem a incidência do inciso XIV e seguintes do art. 22 da LC 64/90, do mesmo modo que ocorre com as hipóteses de captação de sufrágio. Penso que a jurisprudência do TSE se inclinará para essa última solução, na linha do que vem decidindo ultimamente."

de abuso do poder econômico, que pode, igualmente, ser combatida através de investigação judicial eleitoral, recurso contra diplomação ou ação de impugnação de mandato eletivo (cujo objeto jurídico protege a normalidade e legitimidade do pleito), tendo como sanção, além da desconstituição do diploma ou do mandato, a inelegibilidade trienal.

De qualquer sorte, a lei apresenta incongruências: o uso (efetivo) dos recursos vedados pelo art. 24 da Lei n. 9.504/97, ainda que haja restituição (art. 13, parágrafo único, da Resolução n. 22.250/06), importa em rejeição de contas – o que não impede o exercício do mandato; no entanto, a mera captação dos recursos vedados pelo mesmo art. 24 da Lei das Eleições, possibilita o manuseio da representação por captação de recurso ilícitos, para fins eleitorais (art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97), e poderá importar na denegação ou cassação do diploma. Em síntese, em uma leitura apressada, o menos – que é a captação de recursos ilícitos – pode importar na sanção mais gravosa – denegação ou cassação do diploma; o mais – que é uso efetivo dos recursos vedados – importa em rejeição de contas, mas sem afetar o exercício do mandato.

A perplexidade existente, decorre, em muito, da atual sistemática da análise das contas prestadas, que se apresenta bastante aquém do efetivamente desejado para coibir a proliferação de atos de abuso do poder econômico no processo eleitoral. Por consectário, somente uma radical mudança<sup>30</sup> no siste-

<sup>30</sup> Incontáveis exemplos podem ser trazidos à baila, para referendar a necessidade de mudança na análise das prestações de contas dos partidos e candidatos, na medida em que, mantida a situação atual, a tendência é de imperar avaliações eminentemente formais, que consistem em mera chancela judicial às irregularidades cometidas no decorrer do processo eleitoral.

Vale, na hipótese, trazer a baila, a observação de CARAMURU AFONSO FRANCISCO, o qual obtempera que: "a Justiça Eleitoral tem imperioso dever de ter uma análise real, material e profunda a respeito das estimativas apresentadas pelos partidos políticos e pelos candidatos, podendo (dir-se-ia devendo), ainda durante o curso da campanha eleitoral, obter dados e elementos que lhe permitam, quando da análise das contas de partidos e de candidatos, verificar se houve estimação consentânea com a realidade dos fatos."

Nesta senda, deve ser, necessariamente, revista a tendência de as decisões na esfera eleitoral de sistematicamente concluir por uma excessiva mitigação às vedações proscritas na Lei das Eleições acerca das normas de arrecadação e gastos eleitorais, notadamente quando se trata de prélio realizado na circunscrição estadual e presidencial. Assim, não há como compartilhar o entendimento recentemente exarado pela Corte Superior, no sentido da interpretação exacerbadamente restritiva das vedações do art. 24 da Lei das Eleições, concluindo que "sociedade não concessionária ou permissionária de serviço público, que participe do capital de sociedade legalmente constituída e que seja concessionária ou permissionária de serviço público, não está abrangida, só por isto, pela vedação constante do art. 24, III, da Lei n. 9.504/97".

Desta feita, deve-se consignar que o TSE, na mesma data, rejeitou as contas do partido político que deu sustentação ao candidato eleito Presidente da República (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Petição n. 2.594 – Resolução n. 22.499. Rel. Min. José Gerardo Grossi. 13.12.06. Eleições 2006. Prestação de Contas. Campanha. Comitê Financeiro do Partido dos Trabalhadores. Concessionária ou permissionária de serviço público. Vedação. Doação irregular. Contas rejeitadas. 1. Sociedade não concessionária ou permissionária de serviço público, que participe do capital de sociedade legalmente constituída e que seja concessionária ou permissionária de serviço público, não está abrangida, só por isto, pela vedação constante do art. 24, III, da Lei n. 9.504/97. 2. Empresa que, comprovadamente, atua como aduaneira - ainda que sem contrato formal - há de ser tida como concessionária ou permissionária de serviço que compete à União (CF, art. 21, XII, "f"). Como tal, não pode doar recursos para campanha eleitoral. 3. É lícito o comitê financeiro, excepcionalmente, arrecadar recursos depois da eleição (Resolução-TSE n. 22.250/2006, art. 19, § 1º). Não só para pagamento de suas dívidas como, também, para o pagamento de dívidas do comitê de seu candidato. 4. Divergências de pouca importância, na movimentação bancária e na alimentação de dados do SPCE, não permitem a desaprovação de contas, havendo de ser relevadas como erros materiais. 5. Contas rejeitadas. In: **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, publicado em sessão, 13 dez. 2006), mas

ma de prestação de contas – seja por reforma legislativa, seja por força de mudança de interpretação jurisprudencial – é que poderá dar coerência lógica-jurídica ao sistema. A rejeição de contas deve, inexoravelmente, levar ao impedimento do exercício do mandato, além de se revestir de ação de cunho substancial, deixando de ter caráter de mera decisão administrativa.

## CONCLUSÃO

Tormentosa a tarefa de traçar o delineamento da representação por captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais, definindo as hipóteses materiais de cabimento, o bem jurídico tutelado, e, ainda, traçando distinção com a investigação judicial eleitoral e a prestação de contas. Ainda mais quando, como bem registrado por ADRIANO SOARES DA COSTA, “o Direito Eleitoral está se transformando, de forma acentuada e preocupante, no direito do caso, sem qualquer sistematicidade ou meio prévio de controle pela comunidade aberta dos intérpretes”.

A ansiedade da sociedade na consecução das reformas políticas, a omissão do Congresso Nacional em promover as adequações legislativas necessárias e a angústia da Corte Superior Eleitoral em, de modo compulsório, estabelecer novos conceitos e formatar correções estruturais no sistema eleitoral, são ingredientes que abastecem, progressivamente, o cenário político atual. Tais fatos, agregados à ausência mínima de sistematização das leis eleitorais, provocam um verdadeiro desalinhamento interpretativo, afastando, de plano, a possibilidade de – mínima – convergência jurisprudencial. Como consectário, prospera, a passos largos, o incentivo ao desprezo do princípio da segurança jurídica, com prejuízo inegável ao jurisdicionado.

---

terminou por aprovar as contas do prelado candidato, inobstante a prova de que não houve fechamento das contas, com o passivo superando – em muito – o ativo, socorrendo-se o prestador de contas à ficção jurídica da novação, por parte do partido político que lhe deu sustentação, o qual fez a assunção liberatória das dívidas de campanha. Eis a ementa do julgado: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Petição n. 2.595. Resolução n. 22.500. Rel. Min. José Gerardo Grossi. 13.12.06. Eleições 2006. Prestação de Contas. Campanha. Comitê do Candidato. Aprovação. Fonte vedada. Erro material. Dívida de campanha. Novação (art. 360 do Código Civil). Assunção de dívida. Possibilidade. Precedente. 1. Sociedade não concessionária ou permissionária de serviço público, que participa de capital de outra sociedade, legalmente constituída e que seja concessionária ou permissionária de serviço público, não está abrangida, só por isto, pela vedação constante do art. 24, III, da Lei n. 9.504/97. 2. Verificado, em parecer técnico, erro material, de grande monta, na relação de notas fiscais emitidas por empresas que forneceram bens a comitê de candidato em campanha eleitoral, não se pode afirmar ter havido falta grave na prestação de contas. 3. É permitida a novação, com assunção liberatória de dívidas de campanha, por partido político, desde que a documentação comprobatória de tal dívida seja consistente. 4. Feita a assunção liberatória de dívida, o partido político, ao prestar suas contas anuais, deverá comprovar a origem dos recursos utilizados no pagamento da dívida, recursos que estarão sujeitos às mesmas restrições impostas aos recursos de campanha eleitoral. 5. Contas aprovadas. In: **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, publicado em sessão, 13 dez. 2006.

Em conclusão, acredita-se que a representação por captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais, consiste em uma inovação de considerável aporte e que, na atual sistemática legislativa, é uma ferramenta de inegável apreço para combater atos de abuso de poder econômico que inobservem as normas de arrecadação e aporte de recursos de campanha. Assim, atualmente, a representação por captação e gastos ilícitos, ao lado da representação por captação ilícita de sufrágio e a da representação por conduta vedada, é uma das mais valiosas ferramentas para que o princípio da verdade eleitoral – de que o voto dado na urna representa, efetivamente, a intenção do eleitor – prevaleça em todos os seus aspectos elementares e, por consequência, o processo eleitoral seja efetivado incólume de qualquer interferência abusiva e nefasta. A leitura apresentada da nova ação, por evidente, foi traçada em face do atual quadro legislativo, circunstância que renova a necessidade de uma interpretação que, ao mesmo tempo, imprima eficácia e viabilidade mínima de aplicação da nova norma legal, sem prejuízo de exeqüibilidade às ações eleitorais já existentes.

Não se pode olvidar, alfim, que a incidência da hipótese normativa prevista no art. 30-A, § 2º, da Lei n. 9.504/97 representa uma possibilidade ímpar e histórica de mitigar os atos de abuso de poder econômico<sup>31</sup> que consistem, atualmente, na maior mazela que assola o processo eleitoral brasileiro, terminando, por consequência, em produzir nefastos efeitos na própria representatividade oriunda do regime democrático, na medida em que, paulatinamente, deforma – de modo clandestino e pérfido – a manifestação de vontade do eleitor. A correta aplicação da representação por captação e gastos ilícitos, para fins eleitorais, em verdade, significa a iminente possibilidade de, eficazmente, mitigar a influência do abuso do poder econômico no processo eleitoral, prevalecendo, apenas, a límpida e irretorquível vontade do eleitor.

---

<sup>31</sup> TORQUATO JARDIM, de modo irretocável, observa que o processo de urbanização e desenvolvimento e o conseqüente encarecimento das campanhas eleitorais, produzido também pela "tirania da mídia", transformaram o financiamento das campanhas eleitorais no "desafio maior do Direito Eleitoral contemporâneo", em face da necessidade constante de contenção do abuso de poder econômico.

## REFERÊNCIAS

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 12.ed. São Paulo: EDIPRO, 2006.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

COSTA, Adriano Soares. **Comentários à Lei n. 11.300/2006**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8641>> Acesso em 14 fev. 2008.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Dos abusos nas eleições** – a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral. São Paulo: J. de Oliveira, 2002.

JARDIM, Torquato. **Direito eleitoral positivo**. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.