

LIMITE DE GASTOS DOS CANDIDATOS

Davi Alessandro Donha Artero *

RESUMO: Trata-se de análise sobre o limite de gastos dos candidatos determinado pelos partidos políticos para cada eleição. São abordados assuntos como autonomia partidária, registro de candidatos, comunicação e alteração do limite de gastos. Ainda, são apontados fatos e situações que, se ocasionados no decorrer da campanha eleitoral, podem autorizar a alteração do limite de gastos. Para tanto, nesta análise são apresentados conceitos e disposições doutrinárias que destacam a autonomia partidária, além de situar o partido político no sistema constitucional. Também constitui objeto de exame a forma e o momento que devem ser observados para comunicação do limite de gastos dos candidatos à Justiça Eleitoral, além das condições e pressupostos a serem ponderados e considerados para o deferimento do pedido de alteração daquele limite. Por fim, colacionando algumas decisões jurisprudenciais, dispõe que as Cortes Eleitorais têm admitido a alteração do limite de gastos fixado pelo partido político ao candidato.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O tema em questão Limite de gastos dos candidatos é proposto com o objetivo de aumentar a atual discussão sobre os gastos em campanhas eleitorais realizados pelos partidos políticos e pelos candidatos, quer sejam candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito, Governador e Vice-Governador, Presidente e Vice-Presidente da República, Vereadores, Deputados Estaduais, Deputados Federais e Senadores.

O debate e as ponderações acerca da utilização de recursos financeiros nas campanhas eleitorais ainda não foram concluídos. Ademais, numa época em que a sociedade apresenta-se como fiscalizadora dos gastos públicos, estando atenta aos excessos e abusos cometidos pelos seus representantes eleitos através do voto popular, além da falta de recursos financeiros para, efetivamente, promover e garantir à população o direito à saúde e à educação, os defensores e opositores do financiamento público de campanhas eleitorais levantam inúmeros argumentos favoráveis e contrários a este tipo de aplicação de recursos públicos.

Da mesma forma em que a sociedade dedica-se a preservar os valores éticos e os reais princípios democráticos, os agentes políticos devem buscar na atuação representativa a prevalência do interesse público sobre o privado e a retidão de suas condutas.

A atuação representativa antecede a conquista do mandato representativo. Este é fundamentado pela Constituição Federal em seu art. 1º, parágrafo único, quando estabelece a soberania popular dispondo que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ocorre que para o desempenho do mandato representativo é necessário que o interessado se submeta ao sufrágio popular. Para tanto, este interessado deve observar determinadas regras e procedimentos previamente definidos. Alexandre de Moraes destaca que para que alguém possa concorrer a um mandato eletivo, torna-se necessário que preencha certos requisitos gerais, denominados condições de elegibilidade, e não incida numa das inelegibilidades, que consistem em impedimentos à capacidade eleitoral passiva (1) .

2. FILIAÇÃO E AUTONOMIA PARTIDÁRIA

A Constituição Federal (art. 14, § 3º, V) estabelece a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade, portanto, o interessado, obrigatoriamente, deverá estar filiado a partido político que esteja devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral – TSE e constituído no âmbito da circunscrição do pleito onde concorrerá a um mandato eletivo. Além disso, a Lei Federal nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos - LPP) dispõe que “para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais” (LPP, art. 18).

Ainda, ao dispor sobre os partidos políticos, a Constituição Federal de 1988, claramente faz referência à autonomia partidária, posto que lhes assegura autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias (CF/88, art. 17, § 1º).

Com efeito, a LPP igualmente assegura, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (LPP, art. 3º). Destarte, “o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento”, desde que observadas as disposições legais e constitucionais. (LPP, art. 14).

Destarte, “o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (LPP, art. 1º).

Torquato Jardim, discorrendo sobre a autonomia constitucional dos partidos políticos, relata que: “Onde estável a vida política e previsíveis os direitos, em princípio estáveis e previsíveis, por igual, a normatividade e o papel social dos partidos políticos.

A democracia representativa, neles assentada, os admite enquanto (a) veículos do liame necessário entre os diversos grupos e interesses que compõem, de um lado, a sociedade civil, e, de outro, o Estado, e (b) instrumentos de divulgação das idéias e coordenação da atividade política. Daí, no Brasil, seu status constitucional. Na ordem democrática material, os partidos são agremiações de pessoas para a promoção e concretização de um programa político comum mínimo, com o objetivo de assumir e manter o controle do processo estatal de distribuição do poder, da democracia, da liberdade e da igualdade, ou, quando menos, de co-participar da gestão da res publica, em nome dos interesses ou idéias dos segmentos da sociedade civil que pretendam representar” (2) .

Por outro lado, a LPP dispõe que “o Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido”, além daquelas previstas em Lei (LPP, art. 15, VII).

Compreende-se, portanto, que o partido político possui liberdade para fixar em seu Estatuto normas sobre finanças e contabilidade, além de organizar-se financeiramente, o que consiste, entre outras, na capacidade de determinar as quantias que os seus candidatos poderão despende com as suas campanhas eleitorais, ou seja, determinar o limite de gastos dos seus candidatos.

3. REGISTRO DE CANDIDATOS E COMUNICAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS

“O registro de candidato é o ato pelo qual a Justiça Eleitoral declara que determinada pessoa está apta a concorrer às eleições” (3). Tal ato é requerido pelo partido político que, através de convenção partidária, delibera e define quais serão os seus candidatos. Trata-se de ato interna corporis que deve observar as condições e normas estabelecidas no Estatuto do partido.

Aliás, nesse sentido, a LPP traz um elenco de normas que deve conter no Estatuto do partido, entre outras, normas sobre condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas (LPP, art. 15, VI).

Assim, o partido, após escolher seus candidatos, formulará requerimentos dirigidos à Justiça Eleitoral solicitando os respectivos registros, oportunidade em que comunicará os valores máximos de gastos que despenderão por candidatura em cada eleição em que concorrer (Lei Federal nº 9.504/97, art. 18, caput).

Ademais, a Resolução TSE nº 21.609, de 05/02/2004 (art. 5º), a qual “dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas nas eleições municipais de 2004”, apresentou para as eleições 2004, que os valores máximos de gastos fixados por candidato serão comunicados pelos partidos políticos, à Justiça Eleitoral, juntamente com o pedido de registro de seus candidatos.

A regra de que o partido deve comunicar à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorre, como bem lecionado por Joel J. Cândido, “decorre do princípio da liberdade partidária, que permite, inclusive, ditar o máximo de gastos. Há disposição da LPP no mesmo sentido, o que está correto. Ninguém melhor do que os partidos deve e pode dizer onde eles podem ir com os gastos das campanhas eleitorais” (4).

Com efeito, destacamos que o TSE, para as eleições 2004, disponibilizou em seu site (5) um “Manual de Arrecadação, Aplicação de Recursos e Prestação de Contas – TSE”, onde constava que “Cada partido é responsável pela fixação dos valores máximos de gastos por candidato a ele vinculado, inclusive em caso de coligação, comunicando-os à Justiça Eleitoral juntamente com o pedido de registro de seus candidatos”.

Trata-se, portanto, de um limite fixado pelo partido que, atento à peculiaridade de cada eleição, determinará um valor máximo de gastos para cada candidatura, quer seja à eleição majoritária, quer seja à eleição proporcional.

4. ALTERAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS: FATO SUPERVENIENTE E IMPREVISÍVEL

Ocorre que os partidos políticos encontram dificuldades em estipular o valor máximo de gastos para seus candidatos. Tal justificativa deve ser considerada, posto que esse limite é inalterável. No entanto, “eventualmente, o limite pode ser alterado, desde que o partido faça requerimento à Justiça Eleitoral, devidamente motivado” (6).

Ressalta-se que a Resolução TSE nº 21.609, de 05/02/2004 (art. 5º), traz, de forma clara, a possibilidade de alteração do limite de gastos dos candidatos, após a informação dada pelo partido político à Justiça Eleitoral na oportunidade do pedido de registro. Porém, tal alteração era condicionada à autorização da Justiça Eleitoral, mediante solicitação justificada e formulada pelo partido político a que está filiado o candidato, em caso de fato superveniente e imprevisível com impacto na campanha eleitoral.

Nessa mesma Resolução (RES TSE 21.609/04, art. 5º, § 1º) e no Manual do TSE acima referido é estabelecido que, além do pedido de alteração do limite de gastos ser formulado pelo partido político a que está filiado o candidato, tal pedido será juntado aos autos do processo de registro de candidatura, devendo ser apreciado pela Justiça Eleitoral (pelo Juiz Eleitoral nas Eleições Municipais; pelo respectivo Tribunal Regional nas Eleições Estaduais, pelo TSE na eleição do Presidente da República), a qual agirá com bom senso, ponderação e discricção, o que é essencial e próprio desta justiça especializada.

Conseqüentemente, a alteração de limite de gastos depende de fato superveniente e imprevisível com impacto na campanha eleitoral. Isso significa dizer que há um pressuposto a ser ponderado e considerado para o deferimento de tal pedido.

Há que se destacar que o fato superveniente e imprevisível mencionado pela legislação eleitoral é o que se refere à ocorrência de um acontecimento extraordinário com impacto na campanha, que não poderia ter sido previsto, que trouxe impacto direto na campanha eleitoral e que aconteceu depois de ter o partido político informado o limite de gastos à Justiça Eleitoral.

Na esteira do entendimento de que fato superveniente e imprevisível com impacto na campanha deve ser fato extraordinário, realçamos, entre outros acontecimentos alheios à vontade do candidato ou do partido, os seguintes fatos que podem autorizar a alteração do limite de gastos: incêndio na sede do comitê eleitoral de forma que destrua o material de campanha; furto ou roubo de veículos destinados à campanha eleitoral; pagamento de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral durante o processo eleitoral.

Trata-se, portanto, daquele fato anormal cujos efeitos não se podia evitar, o qual, caso não seja alterado o limite de gastos, gerará uma profunda dificuldade ou até mesmo uma impossibilidade em proceder, nos termos da legislação específica, a correta e regular prestação de contas perante a Justiça Eleitoral, haja vista que "gastar recursos além do limite fixado pelo partido sujeitará o candidato ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, a ser recolhida no prazo de cinco dias úteis a contar da intimação do candidato" (Lei nº 9.504/97, art. 18, § 2º e RES TSE 21.609/04, art. 6º).

5. A JURISPRUDÊNCIA DAS CORTES ELEITORAIS

As Cortes Eleitorais já enfrentaram tais pedidos, seja no exercício da competência originária, seja no exercício da competência recursal, oportunidades em que se manifestaram da seguinte forma:

"ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS. COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. ALTERAÇÃO DO LIMITE DE GASTOS DE CAMPANHA. PARTICIPAÇÃO NO SEGUNDO TURNO. ATENDIDO O DISPOSTO NO ART. 2º, CAPUT, DA RES./TSE Nº 21.118/2002, DEFERE-SE A ALTERAÇÃO. ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE CANDIDATURAS - CAND E COMUNICAÇÃO AO SETOR RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS" (7).

"PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO PARA MUDANÇA DOS CUSTOS DAS CAMPANHAS DOS CANDIDATOS A DEPUTADO ESTADUAL FORMULADO POR PARTIDO POLÍTICO. CABE AOS PARTIDOS E COLIGAÇÕES COMUNICAREM À JUSTIÇA ELEITORAL OS VALORES MÁXIMOS DE GASTOS QUE FARÃO POR CANDIDATURA EM CADA ELEIÇÃO EM QUE CONCORREREM. DEFERIMENTO" (8).

"REGISTRO DE CANDIDATO - PRETENSÃO DE AUMENTAR LIMITE DE GASTOS FIXADO PELO PARTIDO - INEXISTÊNCIA DE ÔBICE LEGAL DESDE QUE JUSTIFICADO, NOS TERMOS DO ART.3º, §3º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 20.987 - PEDIDO DEFERIDO" (9).

Como demonstrado acima, a jurisprudência tem admitido a alteração do limite de gastos fixado pelo partido político ao candidato, desde que o pedido seja devidamente justificado e esteja de acordo com as características da imprevisibilidade disposta na legislação eleitoral.

Convém destacar que na apreciação de tal pedido, surgem afirmações de que "o pleito está próximo" ou de que "o sistema onde os dados referentes ao registro são inseridos já se encontra 'fechado', de sorte que não é mais viável a inclusão ou modificação de outras ou novas informações". Tais afirmações tratam-se de escusas injustificáveis na aplicação da legislação eleitoral, de forma que viola seriamente as garantias dos partidos políticos e dos candidatos, além de serem rebatidas com seriedade pelas Cortes Eleitorais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta claro que o limite de gastos dos candidatos é fixado pelo partido político na oportunidade em que apresentar o pedido de registro de seus candidatos. Tal limite de gastos

será determinado para cada eleição em que o partido político concorrerá, tendo em vista que esta determinação decorre da autonomia assegurada aos partidos políticos na Constituição Federal de 1988, uma vez que possui liberdade para estabelecer regras referentes aos gastos a serem realizados em campanhas eleitorais.

Deste modo, o partido político é legítimo para requerer a alteração do limite de gastos dos seus candidatos desde que tal solicitação esteja devidamente motivada e fundamentada em acontecimento anormal ou extraordinário que traga impacto direto na campanha eleitoral, principalmente porque a ocorrência de fato qualquer não pode ser causa para o deferimento do pedido de alteração do limite de gastos. No entanto, realizadas as eleições, não há que se falar em alteração do limite de gastos, uma vez que findou a campanha eleitoral.

Finalmente, destaca-se que estudos são realizados no intuito de alterar a forma e os prazos referentes à prestação de contas dos partidos políticos e dos candidatos. Porém, tais alterações não podem comprometer a autonomia partidária garantida pela atual Constituição Federal, nem mesmo prejudicar a organização e o funcionamento dos partidos políticos.

NOTAS

1 Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 238.

2 Jardim, Torquato. A Regulamentação Legal dos Partidos Políticos no Brasil. Paraná Eleitoral, Curitiba, n. 52, abr/2004. <http://www.paranaeleitoral.gov.br/>. Acesso em: 09/11/2005.

3 Coneglian, Olivar. Lei das Eleições comentada: Lei 9.504/97, com as alterações das Leis 9.840/99, 10.408/02 e 10.740/03., 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2004, p. 79-80.

4 Cândido, Joel J. DiRelto Eleitoral Brasileiro. 11ª ed. ver., atual. ampl. Bauru, SP: Edipro, 2004, p. 416-417.

5 <http://www.tse.gov.br/downloads/eleicoes2004/manual/index.htm>.

6 Coneglian, olivar. Lei das eleições comentada: Lei 9.504/97, com as alterações das leis 9.840/99, 10.408/02 e 10.740/03. Ob. cit. p. 130. 7

7 TSE, Res. nº 21.250, RCPR nº 106, Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira, PSESS 15.10.2002.

8 TRE/PR, Ac. nº 26.000, REQ. nº 1.655, Rel. Juiz Jaime Stivelberg, PSESS 08.08.2002.

9 TRE/SP, Ac. nº 143.934, DIV nº 4.476, Rel. Juiz Fernando Antônio Maia da Cunha, PSESS 12.09.2002.

* Especialista em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Pós-graduando em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Advogado e Consultor em Ponta Grossa.