



FINANCIAMENTO
**A impenhorabilidade
do fundo partidário:
a relativização do
entendimento do TSE**

Página 20

PROPAGANDA
**A obsolescência
da regulação da
propaganda em
veículos tradicionais**

Página 16

*OBSERVAÇÃO
ELEITORAL*
**O desafio da
credibilidade
eleitoral na Colômbia**

Página 39

BOLETIM **abradep**

Número 10 · Janeiro/2024

ISSN 2764-4073

DESTAQUE

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

*Por Amanda G. da Cunha e
Luiz Magno Pinto Bastos Júnior*

Página 05

**As consequências jurídicas da ausência
de procuração nas prestações de contas
eleitorais após a revogação do ART. 74, § 3º,
da resolução TSE nº 23.607/19**

Página 28

ÍNDICE

Editorial	3
Sobre a ABRADep	4
O que é o Direito Eleitoral Sancionador?.....	5
A obsolescência dos instrumentos regulatórios da propaganda eleitoral em veículos tradicionais.....	16
A impenhorabilidade do fundo partidário: a relativização do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral.....	20
As consequências jurídicas da ausência de procuração nas prestações de contas eleitorais após a revogação do ART. 74, § 3º, da resolução TSE nº 23.607/19.....	28
Relatos da Observação Eleitoral: O desafio da credibilidade eleitoral: impressões sobre a Missão de Observação Eleitoral na Colômbia	39
Seja um(a) autor(a) do Boletim ABRADep	44

EXPEDIENTE

COORDENAÇÃO GERAL

Coordenadora-Geral: Vânia Siciliano Aieta **Coordenador-Geral Adjunto:** Bruno Andrade **Secretário-Geral:** Luiz Gustavo de Andrade **Secretário-Geral Adjunto:** Carlos Medrado **Tesoureira:** Erika Camargo Gerhardt

CONSELHO CONSULTIVO: Vânia Siciliano Aieta, Rodrigo López Zilio e Edilene Lôbo

CONSELHO EDITORIAL: Anna Carolina A. F. L. Melo Silva, Anna Paula Oliveira Mendes, Denise Goulart Schlickmann, Volgane Oliveira Carvalho e Renato Ribeiro de Almeida de Almeida

CORPO DE AUTORES(AS) DESSE VOLUME: Adnan Assad Youssef Neto, Amanda dos Santos Neves Gortari, Amanda G. da Cunha, Geovane Couto da Silveira, Guilherme de Salles Gonçalves, Luiz Magno Pinto Bastos Júnior e Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues

PRODUÇÃO GRÁFICA: Secco Attuy Marketing Jurídico **REVISÃO:** ABRADep

O Boletim ABRADep é uma publicação trimestral produzida e divulgada pela Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. O conteúdo dos artigos e textos do Boletim ABRADep expressa a opinião dos(as) autores(as), pela qual respondem, e não representa necessariamente a opinião desta entidade.

ISSN 2764-4073

SHIS, QL 04, Conjunto 01, Casa 02, Lago Sul, CEP 71610-215, Brasília-DF, Brasil

Foto de capa: Marcelo Camargo/Agência Brasil

Editorial

Marcando o início de mais um ano eleitoral, é com grande satisfação que apresentamos a 10ª edição do BOLETIM ABRADep. Diante de tantos desafios e demandas que o período eleitoral nos apresenta, nossa publicação se apresenta como uma fonte de pesquisa confiável e atualizada.

Para esta edição, contamos com o texto “O que é o Direito Eleitoral Sancionador?”, de Amanda Cunha e Luiz Magno, que oferecem aos nossos leitores uma versão exclusiva dos ensinamentos que estarão presentes na segunda edição de suas obras.

Guilherme Gonçalves e Geovane Couto nos presenteiam com o artigo “A Obsolescência dos Instrumentos Regulatórios da Propaganda Eleitoral em Veículos Tradicionais”. Os autores trazem importantes reflexões sobre o marco regulatório atual da propaganda, principalmente em razão do limite de gastos existente para as campanhas eleitorais.

Amanda Gortari é autora de “A Impegnorabilidade do Fundo Partidário:

a relativização do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral”, enquanto Adnan Assad assina o artigo “As Consequências Jurídicas da Ausência de Procuração nas Prestações de Contas Eleitorais após a revogação do art. 74, § 3º, da Resolução TSE nº 23.607/19”.

A contribuição na coluna especial de observação eleitoral fica por conta da nossa membra Tatiana Wasilewski, que soma, em seu currículo, inúmeros pleitos como observadora e compartilha, nesta oportunidade, experiências valiosas da realidade colombiana.

Orgulhamo-nos especialmente de reunir, nesta edição, autores que são nossos parceiros antigos com os novos colaboradores Adnan Assad e Amanda Gortari, que já estreiam em grande estilo.

Por fim, convidamos os(as) interessados(as) a contribuírem com as edições futuras do nosso BOLETIM e desejamos a todos e todas uma ótima leitura e um excelente ano eleitoral!

Vânia Aieta
Anna Paula Mendes

Sobre a ABRADEP

Quem somos

A Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADEP foi fundada no dia 20 de março de 2015, em Belo Horizonte (MG). Com sede em Brasília (DF), é composta por diversos profissionais das mais variadas áreas de conhecimento (advogados, servidores da Justiça Eleitoral, professores, Juízes eleitorais, membros do Ministério Público, profissionais da comunicação social, cientistas políticos, entre outros) e tem como propósito fomentar um debate equilibrado, transparente, objetivo e qualificado sobre democracia, promovendo o estudo, a capacitação e a difusão de temas referentes ao direito eleitoral e a intersecção entre direito e política.

Objetivos

- Promover, em caráter interdisciplinar, atividades relacionadas ao direito eleitoral, direito político e ao aprimoramento do estado democrático de direito.
- Colaborar no ensino das disciplinas afins transmitindo conhecimento a todos os seus membros, a comunidade jurídica e à sociedade civil em geral.
- Atuar com força representativa como instrumento de intervenção político-científica, ajustada aos interesses e direitos dos eleitores no que se refere ao livre exercício da cidadania e do sufrágio universal.
- Atuar na defesa da Constituição, do Estado Democrático de Direito e dos direitos políticos fundamentais.

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?



Amanda G. da Cunha é Pós-Graduada em Direito Eleitoral e Ciências Penais. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí Professora de Direitos Humanos, Direito Sancionador e Direito Eleitoral. Membro e Coordenadora de Comunicação da ABRADep. Servidora Pública.

Luiz Magno Pinto Bastos Júnior é Pós-Doutor em Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico da Universidade McGill (Canadá). Doutor e Mestre em Direito pela UFSC. Bacharel em Direito pela UFPA. Professor Universitário de Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Eleitoral. Editor-chefe da Revista Resenha Eleitoral do TRE/SC. Membro fundador da ABRADep. Advogado publicista. Sócio da Menezes Niebhur Sociedade de Advogados.



Introdução

A fim de atender os comandos constitucionais de proteção à legitimidade e normalidade das eleições, bem como à probidade administrativa e moralidade para o exercício dos mandatos populares, o Direito Eleitoral prevê uma série de condutas proibidas, que podem ser divididas em crimes em espécie e os ilícitos eleitorais.

Neste segundo grupo estão incluídas as propagandas irregulares, as condutas vedadas aos agentes públicos em anos eleitorais, a arrecadação e gasto ilícito de campanha, a corrupção e, em todas as suas concepções, o abuso de poder e a fraude.

Apesar de tais ilícitos serem tidos como meros ilícitos civis, eles preveem sanções que vão desde a multa, até as

mais severas de cassação de registro/ mandato eletivo e sanção de inelegibilidade e, ainda, não contam com um regime material e processual próprio e adequado às suas características. Isso se dá por uma má compreensão quanto à sua verdadeira natureza sancionatória, o que demanda um debate mais consistente quanto à natureza da atividade do Estado-juiz na seara “cível” eleitoral.

Neste esforço, delimitamos que os ilícitos eleitorais fazem parte de um ramo denominado “Direito Eleitoral Sancionador”, cuja consequência inequívoca e direta é que a eles sejam destinadas as adequadas regras do devido processo legal, tanto para sua caracterização (dimensão material), quando para sua apuração (dimensão processual).

Decorrente da evolução e amadureci-

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

mento natural da teoria, que perpassa toda compreensão e adjudicação do próprio Direito Eleitoral, fixamos novas diretrizes sobre as quais se assenta o Direito Eleitoral Sancionador e que constarão da 2ª edição da obra que está no prelo. E, neste ensaio, pretendemos resumidamente apresentá-las.

Para tanto, inicialmente delinearemos o que compreendemos caracterizar o regime de direito sancionador, ponto de partida para identificar o ramo ora em análise. A partir destes critérios, procederemos à identificação da natureza sancionatória dos ilícitos eleitorais. Por fim, individualizaremos o ramo do Direito Eleitoral Sancionador na ordem jurídica brasileira.

O que é Direito Sancionador?

Para falar de Direito Eleitoral Sancionador, há que primeiro se falar do que se trata, afinal, o Direito Sancionador. Partimos preliminarmente da premissa de que **toda sanção é uma restrição a um direito fundamental, mas nem toda medida restritiva de direito decorre da aplicação de uma sanção.**

Em segundo lugar, não há diferenças ontológicas entre todos os ilícitos previstos no ordenamento jurídico, tendo em vista que todo o poder punitivo que se concentrava nas mãos do soberano, quando não havia distinção precisa entre atividades administrativas e judiciais, sejam elas punitivas ou não. É com o advento do Estado Liberal e com a separação dos poderes que surge a necessidade dessa delimitação.

Sendo assim, e na esteira da doutrina majoritária, nacional e internacional, estabelece-se uma segunda premissa: **o poder punitivo estatal é uno, do qual decorrem uma série de ilícitos que, embo-**

ra travestidos de outras etiquetas diferentes de crimes em espécie, possuem natureza sancionatória e integram este ramo mais abrangente de direito sancionador. Há, portanto, um grande grupo de Direito Sancionador, do qual decorrem o direito penal, o direito administrativo, o direito eleitoral, dentre outros.

A problemática reside, em verdade, no extravasamento de condutas punitivas para além do direito penal, onde deveriam se concentrar, no que denominou Silva Sánchez de uma *“irreversível expansão do direito penal”* para outras esferas.

Todo esse cenário tem acarretado a ampliação desmedida do espectro punitivo estatal, sobretudo em razão de tipos subjetivos abstratos previstos nas legislações, o que confere elevado grau de subjetivismo e arbitrariedade ao intérprete da norma no afã de aplicar graves restrições sobre liberdades e direitos fundamentais.

Deste panorama decorre o problema de como posicionar estes demais ramos sancionatórios: se como parte integrante do próprio direito penal, se como ramo dotado de independência em relação àquele ou, ainda, se posicionado em uma zona intermediária entre ambos.

Nesse sentido, doutrina e jurisprudência, impulsionadas especialmente pelo protagonismo das Cortes Internacionais de Direitos Humanos, têm procurado estabelecer critérios para delimitar esses demais ramos sancionadores.

Inevitavelmente, parte-se daquilo que se entende como delito ou crime em espécie para se fazer estes paralelos. Pode-se elencar como principais critérios demarcadores: **competência para impor sanções** (administração ou judiciário); **critério formal** (respeito à lei positiva); **critério qualitativo** (bens jurídicos protegidos); **critério quantitativo** (gravidade da san-

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

ção); **a natureza do injusto** (tipicidade e ilicitude, em paralelo à teoria do delito); e a **finalidade da restrição** (reparação do bem jurídico violado ou retribuição/punição).

Dentre todos esses critérios, consideramos que aquele que realmente demarca as fronteiras do direito sancionador é o critério finalístico.

Veja que se olharmos para a definição clássica de um delito como sendo um ato típico, ilícito (ou antijurídico) e culpável, cabem nesse conceito todo e qualquer ato ilícito, ainda que com tipicidades, ilicitudes e culpabilidades variadas, inclusive os próprios ilícitos civis. E isso é uma conclusão lógica, tendo em vista a origem única do poder punitivo estatal.

Para o direito penal resguardaram-se aqueles bens jurídicos mais caros à sociedade e que, por isso, deveriam ser protegidos mediante a ameaça da restrição da liberdade de ir e vir, que deveria, em verdade, englobar toda e qualquer conduta sancionatória.

Pois bem. A partir disso, é preciso delimitar como, de fato, pode-se traçar uma linha divisória entre o que é direito sancionador e o que não o é.

Qualquer restrição de direito fundamental é um mal em si e carrega por si só um caráter aflitivo. Mesmo na esfera cível, o dever de indenizar (como uma espécie de restauração ao direito à propriedade) depende da demonstração de que um determinado dano foi causado por um terceiro. O objetivo da imposição do dever de indenizar consiste em restauração do bem jurídico violado, seja material ou moral. Em outras palavras, implica na necessidade de retorno ao “status quo ante” desse bem jurídico.

É por isso que é da natureza de um ilícito cível a impossibilidade de previsão de todas as hipóteses ensejadoras de dever

de reparação. A ilicitude civil, ao contrário da penal (leia-se sancionatória), vale-se do princípio da atipicidade dos atos ilícitos, prevendo condutas de forma mais genéricas. Então, tanto do ponto de vista processual quanto material, eles formam uma categoria frontalmente diversa da dos delitos e, portanto, dos ilícitos que ensejam a aplicação de penas (natureza sancionatória).

Não obstante, o que diferencia, em essência, o direito sancionador é **justamente a utilização de uma restrição de direitos com a finalidade de retribuição/punição pelo ilícito cometido**. A utilização dessa restrição como mecanismo de coerção que delimita o núcleo comum deste ramo do direito. A restrição, torna-se, então, uma sanção.

Sendo assim, toda sanção é uma medida restritiva de direito, mas o contrário não é verdadeiro. Para ser sanção, deve existir a finalidade de impor um castigo a quem atentou contra o ordenamento jurídico e não somente restabelecer um bem jurídico violado.

Pode-se considerar que é afeto ao direito sancionador toda norma jurídica que busca, além de restabelecer esse status quo ante, imprimir um mal ao infrator para fins de castigo, educativos ou até mesmo políticos (num sentido de política criminal), a depender do marco teórico que se adote sobre a finalidade das penas.

De forma bastante exemplificativa, cita-se o debate travado no STF no Tema nº 897, cujo objeto era analisar se a imposição do dever de ressarcimento ao erário seria imprescritível e, para tanto, tiveram que travar a discussão acerca de sua natureza sancionatória ou não. Sobre esse aspecto, destaca-se o que consignou o Min. Roberto Barroso:

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

Penso que é uma ação provavelmente ordinária de ressarcimento, que tem como questão prejudicial o prévio assentamento de que ocorreu um ato de improbidade com todo o direito de defesa do réu também nesta hipótese e sem que nesta ação, como me parece intuitivo, se possa pretender aplicar qualquer sanção associada à improbidade, **porque o ressarcimento ao erário não é uma sanção. O ressarcimento ao erário é a reposição da situação ao status quo ante. Devolver aquilo que alguém se apropriou indevidamente não é sanção. Sanção pode ser multa, sanção pode ser reclusão, sanção pode ser perda de direito, mas devolver o que não deveria ter tomado não considero que seja uma sanção.**

Veja que o Ministro faz a separação justamente com relação ao objetivo do processo judicial instaurado: recuperar ou não o bem jurídico violado. Além disso, coloca num mesmo grupo de sanções a reclusão, a perda de direito, a multa, etc.

Também da lavra do Min. Barroso, veja o traço que ele novamente coloca sobre o que é sanção ou não no Mandado de Segurança 32.201, que analisou a ocorrência de prescrição punitiva sobre sanções de multa aplicadas pelo Tribunal de Contas da União:

[...] 13. Não obstante, já há algum tempo a doutrina tem conferido tratamento específico ao poder sancionador das entidades públicas, diferenciando-o do poder de polícia. **Distinguem-se, assim, as limitações impostas com base no poder administrativo de polícia – o qual possui caráter de proteção preventiva de interesses públicos – das punições decorrentes do exercício de um autêntico poder administrativo sancionador, este sim de caráter repressivo. É dizer que o poder de polícia, nesse sentido estrito, não inclui a aplicação de sanções, atividade submetida, consoante compreensão mais recente, ao regramento jurídico próprio e específico do chamado direito administrativo sancionador.** 14. Essa linha de pensamento se mostra apropriada na medida em que as sanções administrativas estão sujeitas, em suas linhas gerais, a um regime ju-

rídico único, um verdadeiro estatuto constitucional do poder punitivo estatal, informado por princípios como os da legalidade (CF, art. 5o, II, e 37, caput); do devido processo legal (CF, art. 5o, LIV); do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5o, LV); da segurança jurídica e da irretroatividade (CF, art. 5o, caput, XXXIX e XL); da culpabilidade e da pessoalidade da pena (CF, art. 5o, XLV); da individualização da sanção (CF, art. 5o, XLVI); da razoabilidade e da proporcionalidade (CF, arts. 1o e 5o, LIV) [...] (MS 32201, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017)

O raciocínio é idêntico àquele que visa a distinguir o exercício do poder de polícia da autoridade eleitoral (dimensão restaurativa) da instauração de um contencioso eleitoral voltado à imposição de sanções em face da infringência a comando legal.

Não obstante, há uma preocupação doutrinária, explorada e enfrentada de forma mais detalhada em nossa obra, sobre uma aparente confusão ou falta de delimitação acerca do que é precisamente uma sanção e o que é um processo sancionador. Separar o conceito da finalidade, de fato, é fundamental para que se possa questionar a legitimidade da pena, ou da sanção, com os fins pelos quais ela se justifica.

De que forma, então, pode-se conceituar uma sanção *lato sensu*? E, além disso, é possível defini-la dissociada de sua finalidade? Após nos aprofundarmos nesse ponto em nossa obra, utilizamos de alguns exemplos para firmar nosso posicionamento.

As sanções impostas por meio dos ilícitos de improbidade administrativa, que além de exigirem o ressarcimento ao erário do dano concreto apurado, incluem a proibição de contratar com o poder público, a suspensão dos direitos políticos, a

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

perda da função pública exercida, além da multa civil. Estas cominações possuem nítido objetivo retributivo. Não à toa, foram reconhecidos como ínsitos ao regime de direito sancionador por meio da Lei 14.230/21, que modificou radicalmente a Lei 8.429/91.

Transmutando essas ideias para o direito eleitoral, se para restaurar a legitimidade do pleito eleitoral por uma conduta de abuso de poder que o maculou a autoridade judicial não somente cassa o mandato eletivo, mas impede que essa pessoa exerça seus direitos políticos passivos por oito anos (inelegibilidade), se está impondo castigos de duas ordens.

Ora, até mesmo no âmbito do direito penal, como no caso de uma prisão preventiva, muito embora seja uma grave restrição à liberdade de ir e vir, é imposta para fins processuais e não punitivos. É por isso que enfatizamos que é somente a partir da finalidade da restrição imposta que se pode, efetivamente, definir o âmbito de direito sancionador ou não.

Por sua vez, o que vai diferenciar a espécie de ato sancionador é identificar, sobre qual direito fundamental vai incidir a restrição, na gravidade dessa restrição imposta e no bem jurídico protegido pela norma. Sem descuidar que a pena privativa de liberdade é a sanção, digamos, clássica por excelência, as demais atingem igualmente direitos fundamentais que precisam ser resguardados mediante as regras do devido processo.

Com base no que foi exposto, defendemos que **sanção é um mal e o é porque se utiliza de uma restrição grave de direito fundamental com finalidade retributiva/punitiva.**

Fixados estes parâmetros, partiremos para uma análise das características dos ilícitos eleitorais “não-criminais”, a fim de

demonstrar sua autêntica natureza sancionatória.

Natureza Jurídica Sancionatória dos Ilícitos Eleitorais “não-criminais”

Para a identificação e caracterização dos ilícitos eleitorais “não-criminais”, serão explorados os critérios de diferenciação a partir dos bens jurídicos envolvidos, da gravidade das sanções previstas, da natureza do injusto (tipicidade e ilicitude, com destaque para a exigência de elemento subjetivo) e, conseqüentemente, da finalidade da restrição imposta.

Com relação à **diferenciação quanto aos bens jurídicos protegidos**, a exemplo do que defendeu Fernando Neisser em relação ao regime das improbidades administrativas, não há uma diferenciação entre bens jurídicos criminais e não-criminais tutelados nas improbidades, na medida em que muitas vezes, ante um mesmo fato, o jus puniendi do Estado manifesta-se simultaneamente neste campo e no do Direito Penal.

Este paralelo se estende sem maiores esforços aos ilícitos eleitorais “não-criminais”, cujo melhor exemplo pode ser dado por meio da conduta do art. 41-A da LE, que configura tanto o ilícito não-criminal de Captação Ilícita de Sufrágio (multa, cassação e inelegibilidade indireta como sanções), quanto o Crime de Corrupção Eleitoral pelo art. 299 do CE (liberdade de locomoção, multa e como os efeitos secundários da condenação de suspensão dos direitos políticos e inelegibilidade indireta).

Apesar de algumas diferenças na incidência e aplicação das normas, ambos os tipos preveem a mesma conduta (oferta de vantagem patrimonial em troca de voto, “compra de voto”), protegem

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

o mesmo bem jurídico (liberdade do eleitor), porém uma qualificada como crime em espécie e a outra como ilícito eleitoral “cível”, sem que seja assegurado aos acusados a observância das mesmas garantias de defesa e o que importa em violação à garantia constitucional do devido processo. Um verdadeiro bis in idem de tipos sancionadores.

Além disso, a proteção da legitimidade e normalidade das eleições nas condutas de abuso de poder por uso indevido dos meios de comunicação, nos quais estão incluídas as condutas que promovem a desinformação, encontra paralelo ao tipo penal do art. 323 do CE (Crime de Divulgação de Fatos Inverídicos).

O mesmo ocorre em relação o regime de improbidade administrativa e as condutas vedadas aos agentes públicos. Isso fica ainda mais evidente ante a previsão taxativa prevista na Lei das Eleições (art. 73, § 7º) de que as condutas qualificadas como condutas vedadas “caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, definidos no art. 11, inc. I da Lei de Improbidade Administrativa. Essas condutas tutelam não somente a igualdade de chances na disputa entre os candidatos e candidatas, mas também a moralidade pública, como seus tantos correspondentes de improbidade administrativa.

Dessa forma, pode-se inferir que os ilícitos eleitorais “não-criminais” não só tutelam bens jurídicos de extrema relevância para o processo eleitoral e para a própria estrutura democrática, como se assemelham, e em muitos casos são idênticos, aos bens jurídicos tutelados pelas normas penais eleitorais.

No que diz respeito à imposição e em especial **à severidade da sanção**, o direito eleitoral sancionador brasileiro abarca um conjunto diferentes de sanções.

Quanto mais graves são elas, elas se aproximam da reprimenda penal e, por conseguinte, impõem que seja aproximado o regime das garantias processuais do acusado como condição para a cominação destas reprimendas.

Quanto a este ponto, apesar de reconhecer que o direito penal mantém o monopólio da fixação da pena privativa de liberdade e foi por isso que as garantias ínsitas ao direito penal foram construídas de forma rígida, isto não significa dizer que as consequências são per si mais gravosas.

Isso não somente porque alguns institutos mitigam o efeito do efetivo cerceamento da liberdade de locomoção, quais sejam a transação penal (art. 76 da Lei n. 9.099/95) e a imposição de medidas restritivas de direito alternativas à prisão (art. 44 do Código Penal), mas porque a percepção acerca da gravidade de uma sanção é de cunho subjetivo.

Cita-se, como exemplo, o fato de alguém poder preferir, no caso de uma imposição de grave perdimento de bens ou multas, permanecer com seus recursos em troca de alguns meses de encarceramento, ainda mais se oferecido um regime prisional mais tolerável.

Trazendo-se para o contexto dos ilícitos eleitorais “não criminais”, dentre as penas mais graves, além da cassação do registro ou mandato, está também a inelegibilidade de até 08 anos, cujos efeitos, na maior parte dos casos, pode acarretar numa morte política, quer seja pelo tempo de inabilitação política, quer seja pela execração pública a que se é exposto.

Em tempos de intenso moralismo e linchamentos públicos, tampouco é difícil imaginar que os efeitos nocivos similares ao decorrente de cumprimento de uma pena de prisão repercutam de mesma forma às punições dadas através dos

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

ilícitos eleitorais “não-criminais”.

Com relação a esse critério, portanto, pode-se considerar que as sanções previstas para os ilícitos eleitorais “não-criminais” são de natureza muito próximas à área penal. Trazendo à baila novamente o exemplo da Crime de Corrupção Eleitoral x Captação Ilícita de Sufrágio, no primeiro caso a pena prevista permite a sua substituição por medidas restritivas de direito, obedecidos os demais requisitos legais, enquanto no segundo leva à cassação e pode levar também à inelegibilidade. E tudo isso sem a possibilidade de uma dosagem sancionatória.

Quanto à natureza do injusto, composta pelos elementos tipicidade e ilicitude, ambos estão presentes nos ilícitos eleitorais “não-criminais”, embora com tipificadas variadas.

Enquanto alguns ilícitos apresentam elementares do tipo bem definidas (em observância ao princípio da taxatividade de índole constitucional), como o são a captação ilícita de sufrágio, as condutas vedadas e a arrecadação e gasto ilícito de campanha, outros como já denunciado anteriormente, são desprovidos de parâmetros legais mais definidos para a tipificação das condutas proscritas.

Trata-se de ilícitos qualificados pelo resultado (interferência na legitimidade do pleito) e não a partir da definição prévia dos comportamentos proibidos. Nestas situações, os elementos que configuram o ilícito são reconstruídos e explicitados ex post facto. É o exemplo das modalidades de abuso de poder (art. 19 da LC n. 64/90), da corrupção e fraude eleitorais (art. 14, § 9º da CF/88).

A inexistência de parâmetros legais claros para a configuração destas condutas ilícitas não afasta a necessidade de que esses vazios normativos sejam

colmatados pela atuação do legislador e pela fixação de parâmetros universalizáveis de qualificação do ilícito (a partir dos casos concretos julgados). Por se inserir no âmbito do direito sancionador, a necessidade de definição prévia (princípio da anterioridade) e precisa (princípio da tipificação) se impõe inclusive em relação a essas modalidades de ilícitos.

Não obstante, não custa enfatizar que mesmo que estas condutas contem com uma tipicidade aberta, dada à natureza dos próprios fenômenos aos quais estão associadas, ainda assim devem revestir-se de individualização prévia, porque não se aplica o regime dos ilícitos cíveis que se coadunam com uma tipicidade aberta (de natureza finalística).

No que diz respeito à ilicitude, ou antijuridicidade, trata-se da contradição em que se encontra uma conduta com o ordenamento jurídico. Ou seja, tudo que é proibido, em todos os setores do Direito, são antijurídicas para todo o ordenamento.

Na prática, inúmeros são os exemplos de confusão de preceitos materiais e processuais na caracterização destes ilícitos, o que demonstra exatamente a necessidade de padronização acerca da tipicidade e ilicitude dos ilícitos eleitorais “não criminais”, que estão numa zona híbrida e ainda cinzenta entre os crimes em espécie e demais ilícitos de natureza sancionatória.

Antes de avançarmos para o último aspecto, há que se analisar a tipicidade, ainda, também quanto à sua caracterização. Isso porque, a partir do reconhecimento da natureza sancionatória, tem-se a obrigatoriedade de **identificação de elemento subjetivo** (dolo e/ou culpa) para que a conduta seja valorada.

Pode-se pensar, nessa perspectiva, de que a exigência de elemento subjetivo

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

para sua incidência, é, além de uma exigência da própria tipicidade, uma consequência natural da constatação da natureza sancionatória.

Dentro do escopo deste trabalho não está definir quais modalidades de dolo ou culpa deveriam ser consideradas para incidência destes ilícitos, o que, por si só, exigiria um estudo específico à parte, ainda mais sobre a forma pelas quais os partidos políticos, sendo pessoas jurídicas, seriam responsabilizados.

Todavia, desde já defendemos a necessidade de verificação do elemento subjetivo para caracterização do ilícito eleitoral, devendo o dolo ganhar o papel predominante, relegando a culpa para hipóteses mais restritas, diante da gravidade das penas que por eles são impostas.

Por último, mas não menos importante, cabe tratar do critério que elencamos como o central diante do qual um ilícito demonstra de forma incontestável sua natureza sancionatória: a **finalidade da imposição da restrição ao direito político fundamental**.

Conforme delimitado no tópico anterior, o objetivo de um processo cível é impor uma medida restritiva de direito para fins ressarcitórios e de reestabelecimento do status quo ante do bem jurídico violado. Além disso, o Estado-Juiz entra na relação processual de forma mediadora e/ou conciliatória do conflito entre particulares.

Já em processos sancionadores, o Estado-Juiz toma para si o dever de não só restaurar os bens jurídicos, agora públicos e que interessam a uma coletividade, como de punir a pessoa que cometeu a conduta atentatória.

Ainda que nas lides eleitorais, muitas vezes, as ações para apuração dos ilícitos “não-criminais” possam contar igualmente com polos privados, como os próprios

candidatos e partidos, isso não retira a característica persecutória destas lides de apurar condutas atentatórias, em última análise, à própria soberania popular.

Por conta da assistemática conhecida e reconhecida das normas eleitorais, essa finalidade de fato ficou, digamos, submersa. Ou, para os mais céticos, assim permaneceu para permitir a manutenção do poder das autoridades eleitorais em estabelecer as regras conforme o caso concreto e as compreensões (ou vontades?) sazonais.

Uma das maiores demonstrações dessa finalidade é justamente a excepcionalidade da regra do art. 175, § 4º, do CE sobre o aproveitamento dos votos para o partido, quando há o indeferimento de um registro de candidatura após as eleições, quando se está diante de um ilícito eleitoral.

Nesse sentido, dispôs o próprio TSE:

[...] Em relação à destinação dos votos, esta Corte Superior, no julgamento dos RO-ELs 0601403-89, 0601423-80 e 0601409-96, j. em 22.9.2020, entendeu, por maioria, ser inaplicável o disposto no art. 175, § 4º, do Código Eleitoral aos casos em que forem verificados a fraude, a coação, o abuso de poder e os demais comportamentos proscritos pelos arts. 222 e 237 do Código Eleitoral, razão pela qual, confirmada a configuração da prática abusiva, devem ser considerados nulos, para todos os fins, os votos obtidos pelo candidato eleito, o que enseja a retotalização da votação proporcional da indigitada eleição proporcional. No mesmo sentido: RO-EL 0603900-65, rel. Min. Sérgio Banhos, DJE de 26.11.2020; RO-EL 0603902-35, rel. Min. Sérgio Banhos, DJE de 12.11.2020 (Recurso Ordinário Eleitoral nº060158509, Acórdão, Min. Sérgio Banhos, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 10/06/2022).

Ora, nessas situações, não pode haver benefício para um partido cujo candidato atentou contra uma regra prevista no

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

ordenamento jurídico e coloca em xeque os bens jurídicos tutelados pelas normas eleitorais.

E vejamos o que dizem os dispositivos aplicáveis quando a cassação de registro se dá por conta de um ilícito eleitoral, ambos do CE:

Art. 222. É também anulável a votação, quando viciada de falsidade, fraude, coação, uso de meios de que trata o art. 237, ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedado por lei.

[...]

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

A finalidade punitiva está presente nitidamente nos próprios dispositivos legais, que expressam que não pode ser tolerada candidatura viciada por conduta fraudulenta, falsa, abusiva: **devem ser coibidas e punidas.**

Nunca é demais lembrar que estes comandos derivam do próprio texto constitucional, quando determinou a proteção dos bens jurídicos eleitorais, que devem (ou deveriam) se ver livres da *“influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”*. Ou seja, a autorização direta da Constituição para manifestação, e reconhecimento, deste ramo do direito sancionador.

Os ilícitos eleitorais “não-criminais” não podem ser qualificados como “meros” ilícitos civis destituídos de natureza punitiva. Estes ilícitos, apesar de não previstos formalmente como crimes, nem preverem como sanção a pena privativa de liberdade, possuem, levando em consideração os critérios aqui apontados, natureza **jurídica penal.**

São, portanto, **ilícitos eleitorais de**

natureza sancionatória, de forma que, embora rotulados de quaisquer outras formas, numa verdadeira “fraude de etiquetas”, devem ser revestidos das garantias adequadas.

Reconhecida e fixada a natureza, há agora que se situar o direito eleitoral sancionador como ramo autônomo e individualizado na ordem jurídica brasileira, o que será feito a seguir.

Porém, por fim, salutar salientar que o **critério formal**, que diz respeito à vontade do legislador para definir quais condutas são sancionatórias ou não, e tipificá-las, em nosso entender resta prejudicado. Isso porque é notório que os ilícitos aqui tratados não foram previstos como crimes em espécie, ainda que dos comandos constitucionais se extraia o dever de punição destas condutas ilícitas.

E, especialmente, porque quando a Constituição Republicana foi promulgada, não havia a devida compreensão do enfrentamento da corrupção generalizada e a proliferação de tipos ilícitos que viriam a ser criados pelo legislador. Veja que tanto a Lei das Eleições, quanto a Lei das Inelegibilidades, onde residem a maior parte dos ilícitos em debate, foram criadas na década de 90, após a Constituição.

Quanto ao **critério de competência** para aplicação da sanção, por derradeiro, este está inserido no esforço de classificação jurídica que será feito na sequência.

Direito Eleitoral Sancionador: a individualização do ramo perante as esferas cível, penal e administrativa

Tendo sido demonstrado que os ilícitos eleitorais tidos como “cíveis” possuem natureza sancionatória, há que situá-los e individualizá-los na ordem jurídica. Na literatura brasileira poucas vozes da dou-

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

trina têm se insurgido e buscado fornecer parâmetros para o enfrentamento desta problemática.

De início, percebe-se um movimento doutrinário que costuma classificar os ilícitos que não são considerados criminais, mas possuem natureza sancionatória, como ilícitos administrativos, ínsitos ao regime de Direito Administrativo Sancionador, com fundamento na experiência do direito Europeu, especialmente o Espanhol.

Nesse aspecto, o movimento é capitaneado pela posição de Fábio Osório Medina. Na busca de uma individualização, e ampliação, do que entende como sanção administrativa tutelada pela disciplina de um Direito Administrativo Sancionador, o autor busca se distanciar da perspectiva europeia que restringe esta esfera ao âmbito da Administração Pública, responsável (e legítima?) por levar a cabo o processo administrativo sancionador, defendendo que há uma “dimensão material” do Direito Administrativo que se desdobra em outros ramos jurídicos.

Numa concepção ampla, e de certa forma confusa e sem fazer ponderações sobre a diferença dos bens jurídicos envolvidos, defende que a Administração Pública “*pode ser vítima de ataques a bens jurídicos por ela protegidos ou que digam respeito à sua existência, assumindo posições diversificadas na perspectiva processual, ora como promotora de acusações, ora como vítima de ilícitos, ora nessa dúplici condição simultaneamente*”. Sendo assim, poderia a sanção administrativa ser imposta pela Administração, “*materialmente considerada pelo Judiciário ou por corporações de direito público*”.

Apesar de se reconhecer que a apuração de diferentes ilícitos (administrativos, eleitorais não-criminais e criminais)

encontram sua fonte de legitimidade do exercício do *jus puniendi* estatal, integrando um ramo mais abrangente de direito sancionador, esta é uma posição que parece desde já equivocada para os ilícitos eleitorais, tendo em vista, essencialmente, que a infração administrativa está relacionada ao fato de a Administração Pública estar no polo sancionador da relação jurídica__.

Nesse sentido, ganha destaque a ênfase que Fernando Gaspar Neisser deu ao tema em sua tese. Ao se debruçar sobre um modelo intermediário de imputação subjetiva para as improbidades administrativas, situado entre o Direito Penal e o Direito Civil, construído a partir da ideia de sanções civis punitivas, denominado *middleground*, rechaçou de pronto a defesa de que também os ilícitos de improbidade administrativa pertenceriam ao ramo de Direito Administrativo Sancionador.

O autor enfatizou primordialmente a falta de critérios técnicos associados à transplantação e à utilização desta teoria em solo pátrio, para, em seguida, defender que o critério delimitador deste ramo consiste no fato de a relação jurídica se estabelecer pela competência da Administração Pública em impor sanções.

Em que pese sua argumentação ter tido por objeto específico o tema das improbidades, considerou que o modelo sugerido seria aplicável às ações sancionatórias eleitorais, motivo pelo qual sua argumentação ganha relevância para este estudo.

Apesar do fato de que também esta seara conferiria maior proteção do que a que hoje é destinada ao tratamento destes ilícitos no ordenamento brasileiro, entende-se que tal classificação ainda não é a adequada para esse ramo do *jus puniendi* estatal.

O que é o Direito Eleitoral Sancionador?

Os ilícitos eleitorais de natureza sancionatória não podem ser qualificados como “meros” ilícitos civis destituídos de natureza punitiva, conforme visto, mas também não são meras infrações administrativas apuradas no âmbito do poder disciplinar, ou mesmo no âmbito do poder de polícia, da Justiça Eleitoral.

É necessário construir uma nova teoria de base mais compatível com as características destes ilícitos, o que repercute necessariamente na definição das respectivas garantias materiais e processuais, a qual se cunhou preliminarmente neste trabalho como de **Direito Eleitoral Sancionador**.

Esta abordagem se aproxima da utilizada por autores mexicanos que, da mesma forma que o Brasil, se confrontam com um contencioso judicial eleitoral e buscam se afastar da perspectiva de um “derecho administrativo sancionador electoral”, demonstrando a mesma preocupação com a transplantação da doutrina administrativista à seara eleitoral.

Sendo assim, este trabalho defende que os ilícitos eleitorais de natureza sancionatória estão inseridos num ramo individualizado da justiça que se qualifica neste estudo como **direito eleitoral sancionador**, que emerge do comando constitucional de dever de proteção à probidade administrativa, a legitimidade e normalidade das eleições (art. 14 §9º da CF/88).

O contencioso eleitoral que transcorre para apuração destes ilícitos se dá como desdobramento do exercício do jus puniendi do Estado, que encontra seu fundamento de legitimidade no exercício da prerrogativa exclusiva do Estado de

garantir a integridade da ordem jurídica eleitoral.

Considerações Finais

Compreender os ilícitos eleitorais como decorrentes do jus puniendi estatal é uma das reflexões mais importantes e urgentes do Direito Eleitoral. Isso não só diante da necessidade de apurar estas condutas mediante as adequadas regras do devido processo, mas de conformar a atuação da Justiça Eleitoral aos direitos políticos fundamentais e reforçar sua legitimidade.

Os desafios nesse sentido só se avolumam, especialmente diante dos novos e múltiplos fenômenos que decorrem da desinformação e do uso da inteligência artificial em campanhas e a necessidade de se preservar a igualdade de chances na disputa e a própria normalidade eleitoral.

Nesse sentido, oferecemos parâmetros não só para o amadurecimento da teoria, como ferramentas objetivas para uso das garantias do devido processo constitucional-convencional aplicável às lides eleitorais. Inclusive, com exemplos práticos para cada tipo de ação eleitoral.

Convidamos todos e todas a se aprofundarem no assunto e a utilizarem destes mecanismos jurídicos ainda pouco explorados em solo pátrio, mas com igual força normativa e que conferem inúmeras possibilidades de aplicação.

A evolução e reconhecimento do Direito Eleitoral Sancionador como ciência autônoma e de status constitucional depende, notadamente, de um esforço conjunto entre todas e todos os players envolvidos nas disputas, e nas lides, eleitorais.

A obsolescência dos instrumentos regulatórios da propaganda eleitoral em veículos tradicionais



Guilherme de Salles Gonçalves é Mestre em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil. Professor de Pós-Graduação em Direito Eleitoral. Ex-Presidente e fundador do IPRADE, membro fundador da ABRADep, membro do IBRADE, IPDA, IAP. Presidente do IX Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral. Advogado.

Geovane Couto da Silveira é Mestre em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil. Secretário-Geral do IPRADE. Membro da ABRADep e da Transparência Eleitoral. Advogado.



Resumo: É inegável que o cenário vivenciado nos últimos pleitos eleitorais demonstra o protagonismo assumido pelas redes de comunicação digitais nas campanhas eleitorais, tornando as inúmeras restrições à propaganda nos meios de comunicação tradicionais sem sentido. Essa obsolescência fica evidente principalmente diante do estabelecimento de limites de gastos para cada cargo na circunscrição eleitoral, o que garante a igualdade de oportunidades a partir da restrição financeira. Portanto, as premissas que moldaram as restrições legislativas e jurisprudenciais não mais persistem, tornando necessário aprofundar a discussão sobre o “fetichismo” da igualdade de oportunidades como justificativa para tais restrições e a necessidade de promover uma análise da liberdade de expressão a partir da filtragem constitucional e da posição preferencial que exerce como direito fundamental.

Palavras-chave: Propaganda eleitoral; obsolescência; liberdade de expressão; igualdade de oportunidades.

Ao contrário do cenário registrado durante muitos anos ímpares e objeto de estudo anterior, no ano passado – apesar da aprovação pela Câmara dos Deputados –, a reforma da legislação eleitoral não foi votada pelo Senado Federal. Dessa forma, as normas impostas ao pleito municipal que se apro-

xima terão certa estabilidade, com exceção das alterações que estão em análise pelo Tribunal Superior Eleitoral em relação à Resolução nº 23.610/19, tendendo a promover inovações, especialmente no que se refere aos dados pessoais e ao uso de inteligência artificial nas campanhas eleitorais.

A obsolescência dos instrumentos regulatórios da propaganda eleitoral em veículos tradicionais

Apesar da estabilidade parcial em relação à legislação, é inegável que, nos últimos anos, o processo eleitoral, e em especial os meios de propaganda, passaram por substanciais alterações. Isso se deve, principalmente, à ascensão e predominância dos meios de comunicação digital, que se tornaram protagonistas ao estabelecer uma comunicação direta, horizontal e plural entre as candidaturas e o eleitorado. No entanto, o cenário em questão não alterou a compreensão do legislador em relação aos meios de comunicação tradicionais – que denominamos meios de propaganda analógicos, em contraposição aos digitais – que continuam sujeitos a amplas restrições, sendo a obsolescência de tais normas o objeto central deste breve estudo.

Dentro desse contexto, a primeira premissa que precisa ser destacada é que, ao longo de mais de uma década – especificamente, a partir da Lei 11.300/2006 – tanto o Congresso Nacional quanto o Tribunal Superior Eleitoral estabeleceram uma compreensão “fetichista” da igualdade de oportunidades, priorizando esse princípio em detrimento da liberdade de expressão. Isso resultou em sucessivas restrições aos meios de propaganda analógicos, proibindo mecanismos que eram considerados essenciais para a realização da “festa da democracia” e até mesmo para a criação de um clima eleitoral entre o eleitorado.

Os exemplos mais marcantes podem ser vistos na citada Lei 11.300/06, que proibiu o uso de outdoors, a distribuição de brindes e a realização de showmícios. Essas restrições se ampliaram até que a Lei 13.488/17 representou o ápice das limitações à propaganda eleitoral em bens públicos e privados, estabelecendo como

exceções apenas a exibição de bandeiras ao longo de vias públicas e adesivos plásticos em automóveis, caminhões, bicicletas, motocicletas e janelas residenciais, desde que não ultrapassem 0,5 m² (meio metro quadrado).

Outra premissa importante é que, quase que simultaneamente ao estabelecimento das últimas restrições aos meios de comunicação tradicionais, a propaganda eleitoral migrou para os meios de comunicação digital – em especial nas redes sociais. Consequentemente, o Congresso Nacional passou a focar mais na regulamentação das redes sociais e aplicativos de mensagens, estabelecendo a gratuidade como premissa fundamental, com exceção do impulsionamento de conteúdo propositivo. Além disso, surgiram algumas restrições, como a proibição da veiculação de propaganda em sites informativos, institucionais e comerciais e a restrição ao impulsionamento de propaganda negativa.

Em que pese os meios digitais tenham se tornado protagonistas na propaganda eleitoral, não se pode aceitar que sejam o único meio viável para a interação entre candidaturas e eleitorado, sendo que as restrições ainda vigentes em relação aos meios de comunicação tradicionais acabam não só por obstruir a comunicação eleitoral nos espaços públicos como, em consequência, tornar a arena digital o único espaço efetivo de debate eleitoral. Além disso, é inegável que a interpretação jurisprudencial tende a adotar uma compreensão ainda mais restritiva (com exceção em relação ao período de pré-campanha), comprometendo o ideal democrático e, simultaneamente, não se mostrando útil na promoção da igualdade de oportunidades, algo evidenciado

A obsolescência dos instrumentos regulatórios da propaganda eleitoral em veículos tradicionais

pelo fato de que os gastos eleitorais continuam aumentando a cada novo pleito.

Sobre esse último aspecto, emerge uma terceira premissa fundamental relacionada ao financiamento das campanhas eleitorais – pois, com o estabelecimento de limites aos gastos, criou-se uma restrição financeira isonômica e universal para todas as candidaturas em cada circunscrição eleitoral, que possuem o mesmo teto de gastos para o cargo na respectiva circunscrição. Essa nova realidade regulatória torna desconexa da realidade a ideia de que as restrições à propaganda eleitoral reduziriam os custos e favoreceriam a igualdade de oportunidades.

Nesse contexto, o ex-Ministro Henrique Neves da Silva enfatiza que a proibição de diferentes métodos de propaganda eleitoral prejudica a liberdade de expressão. Assim, defende que, no cenário atual, torna-se necessária uma reflexão voltada ao limite de gastos, visando permitir uma variedade de mecanismos que promovam a propaganda sem o uso de recursos econômicos significativos.

Diante do cenário exposto, das premissas estabelecidas, e apesar de a última reforma debatida (ainda que não votada pelo Senado Federal) não ter buscado ampliar as formas de restrição, torna-se necessário aprofundar as discussões e garantir a diversidade de pensamentos durante as campanhas eleitorais, o que só pode ser possível com a mais ampla liberdade de uso dos meios de propaganda e comunicação. Isso asseguraria maior respeito à posição preferencial da liberdade de expressão e à emancipação individual do eleitorado em suas escolhas eleitorais, permitindo, assim, um amadurecimento democrático.

A construção de uma cultura que respeite e priorize a liberdade de expressão conduz à alteração da racionalidade jurídico-constitucional até então predominante acerca da regulação dos meios de comunicação em campanhas eleitorais – sobretudo em relação aos meios de propaganda analógicos. A percepção da obsolescência de tais restrições exige uma análise à luz da Constituição, baseando-se na compreensão de que as redes sociais são meios de comunicação para fins jurídico-eleitorais e na perspectiva de que a igualdade de oportunidades é garantida pelo teto de gastos.

Com essas premissas, torna-se essencial estabelecer uma hermenêutica nova e alinhada à Constituição de 1988, superando a prevalência do “fetichismo da igualdade de oportunidades” e permitindo uma ampla liberdade de convencimento através dos instrumentos de propaganda eleitoral. E essa nova visão, demais de evidentemente mais adequado ao sentido constitucional da liberdade da expressão, ainda valorizaria outros locus de comunicação, fertilizando alternativas de convencimento e debate eleitoral fora do mundo digital que, como a última década e recentes episódios históricos não tardam em nos lembrar, são o terreno fértil para as fake news e estratégias de desinformação e desconstrução dolosas de reputação... e isso que ainda não enfrentamos as novas tecnologias da inteligência artificial, cujos primeiros sinais na disputa eleitoral não são lá muito alvissareiros.

A obsolescência dos instrumentos regulatórios da propaganda eleitoral em veículos tradicionais

Referências bibliográficas

FRAZÃO, Carlos Eduardo. A comunicação eleitoral no período da pré-campanha: uma análise à luz das prerrogativas fundamentais em jogo. FUX, Luiz; PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; ALVIM, Frederico Franco; SESCONETTO, Julianna Sant'ana (Coord.). Direito Eleitoral: Temas Relevantes. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

GAMBOGI, Flavio Boson. Política, direito e cidadania: uma análise da limitação temporal à propaganda política-eleitoral no contexto democrático. 2017. 113 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

GONÇALVES, Guilherme de Salles. A liberdade de exercício da propaganda eleitoral e o “dever” de respeito às posturas

municipais. Gonçalves, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (Coord.). Direito eleitoral contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SALIBA, Michel. A propaganda eleitoral em locais públicos e o retrocesso na liberdade das campanhas nas ruas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Tratado de Direito Eleitoral: Propaganda Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, Henrique Neves da. Propaganda eleitoral na imprensa escrita e a liberdade editorial de apoio político. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Tratado de Direito Eleitoral: Propaganda Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

A impenhorabilidade do fundo partidário: A relativização do entendimento do TSE



Amanda dos Santos Neves Gortari é Graduada em Direito pela Universidade Federal do Estado do Amazonas. Especialista em Direito Eleitoral pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

1. Introdução

Nos últimos anos, a temática da impenhorabilidade de recursos oriundos do fundo partidário e eleitoral foi objeto de duas decisões paradigmáticas do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral.

Em um primeiro momento, o Superior Tribunal de Justiça – no julgamento do Recurso Especial n. 1.891.644/DF de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, publicado em 05/02/2021 – posicionou-se no sentido de que os recursos públicos advindos do fundo partidário são impenhoráveis por expressa vedação legal contida no art. 833, XI, do Código de Processo Civil e pela natureza pública e vinculada dos recursos que tem a finalidade de garantir a manutenção das atividades partidárias das agremiações.

No caso concreto, uma empresa gráfica havia movido um cumprimento de sentença contra um partido político com a finalidade de obter o pagamento pelos serviços prestados de propaganda eleitoral e que ainda não tinham sido adimplidos pelo partido. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal atendeu ao pedido de

penhora feito pela empresa e foram bloqueados recursos provenientes da conta de fundo partidário, o que ensejou na interposição de recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça, o qual conheceu e proveu o recurso, viabilizando o desbloqueio dos valores.

Anos depois, o Tribunal Superior Eleitoral relativizou a impenhorabilidade de recursos oriundos do fundo partidário durante o julgamento do Recurso Especial Eleitoral n. 060272621, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, realizado em 10.02.2022 e publicado em 21/03/2022.

No caso em espécie, um partido político não havia realizado o pagamento voluntário de multa eleitoral imposta pela Justiça Eleitoral em decorrência da aprovação, com ressalvas, das contas da agremiação. Diante do inadimplemento, a União apresentou um cumprimento de sentença em desfavor do partido, requerendo a penhora dos valores do fundo partidário, o que foi deferido pela Justiça Eleitoral.

De acordo com o Tribunal, a penhora é possível em casos excepcionais para garantir a imperatividade das decisões da Justiça Eleitoral quando os valores objeto da execução judicial decorrem da

A impenhorabilidade do fundo partidário: a relativização do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral

malversação do fundo partidário.

O entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, entretanto, destoava do posicionamento firmado pelo próprio Tribunal ao proibir a utilização dos recursos do Fundo Partidário para a quitação de multas eleitorais, conforme firmado na Consulta n. 139623 e no art. 17, §2º, da Resolução TSE n. 23.604/2019.

Deste modo, o presente trabalho busca averiguar se a relativização da impenhorabilidade dos recursos provenientes do Fundo Partidário é compatível com o ordenamento jurídico, em especial com as normas eleitorais, e quais as consequências da adoção desse entendimento para os partidos políticos.

2. Revisão da jurisprudência

A impenhorabilidade do Fundo Partidário é regra que está prevista no ordenamento jurídico brasileiro desde o Código de Processo Civil de 73, através da Lei 11.694/2008 que alterou os dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e do Código de Processo Civil de 73, para dispor sobre a responsabilidade civil e a execução de dívidas de Partidos Políticos.

Antes da alteração promovida pela Lei n. 11.694/2008, o Tribunal Superior Eleitoral já havia firmado entendimento da impossibilidade de bloqueio das cotas do Fundo Partidário para satisfação de débito de terceiros reconhecido em processo judicial (Brasil, 2013; Brasil, 2016).

De todo modo, a partir da referida Lei, restou disposto no art. 649, XI, do CPC/73 que era absolutamente impenhorável os recursos públicos do Fundo Partidário recebidos, nos termos da lei, por partido político.

Com o advento do Código de Processo Civil de 2015, manteve-se a regra de im-

penhorabilidade do Fundo Partidário, porém, com uma singela mudança, resultado da sistemática do novo código, isto é, o Fundo Partidário continua impenhorável, mas não absolutamente impenhorável.

Não obstante a alteração empreendida pelo Código de Processo Civil, aboliu-se o financiamento privado de partidos políticos com o julgamento da ADI 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal, transformando o Fundo Partidário na principal fonte de recursos financeiros das agremiações.

A partir desse fato, o Ministro do TSE, Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, sinalizou que a possibilidade de ressarcimento ao erário com recursos oriundos do Fundo Partidário seria medida necessária, num futuro próximo, a exemplo da impenhorabilidade do bem de família que não é oponível ao pagamento de dívidas relativas ao próprio imóvel, “tal medida não implicaria o descumprimento da regra da impenhorabilidade dos recursos do Fundo Partidário prevista no art. 833, XI, do CPC, nos casos em que evidenciadas a gestão temerária e a malversação de recursos do próprio Fundo.” (Brasil, 2019b).

Em 2020, em consonância com o Tribunal Superior Eleitoral, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, no REsp n. 1.891.644/DF, pela impenhorabilidade do Fundo Partidário, ainda que para o cumprimento forçado de obrigação oriunda do não pagamento da prestação de serviços de propaganda eleitoral prestados em favor de partidos políticos no período eleitoral por uma empresa privada.

O Ministro Luis Felipe Salomão consignou em seu voto que a impenhorabilidade do Fundo Partidário advém não só da natureza pública do recurso, mas também do controle rígido da utilização das verbas, que é restrito ao previsto na Lei das Eleições por meio de uma desti-

A impenhorabilidade do fundo partidário: a relativização do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral

nação vinculada, bem como o fortalecimento democrático resultante da finalidade da destinação dos recursos que é, justamente, propiciar a manutenção das atividades partidárias.

Anos depois, no julgamento do REspEI n. 060272621/BA, o Tribunal Superior Eleitoral relativizou a regra da impenhorabilidade dos recursos públicos oriundos do Fundo Partidário recebidos por partido político, prevista no art. 833, XI, do Código de Processo Civil, no caso de cobrança de dívidas decorrentes da irregular aplicação dos próprios recursos do Fundo Partidário durante a fase de cumprimento de sentença em processos de prestação de contas.

No caso concreto, as contas relativas às eleições de 2018 do diretório estadual do partido político foram julgadas aprovadas com ressalvas, com determinação de restituição ao Tesouro Nacional no valor de, aproximadamente, dezoito mil e cem reais.

Após o trânsito em julgado da decisão, a União promoveu o cumprimento de sentença, contudo, o partido não efetuou o pagamento voluntário da multa eleitoral, razão pela qual a Advocacia-Geral da União exigiu o bloqueio de valores em contas do partido, o que foi deferido pelo juízo.

Diante da ordem de bloqueio, a agremiação impugnou a execução sob o fundamento de que a conta bancária era exclusiva para recebimento dos repasses do Fundo Partidário, sendo que estes recursos, além de serem a única fonte de receita do partido, são dotados de impenhorabilidade, por força do art. 833, XI, do Código de Processo Civil.

Porém, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia rejeitou a impugnação do partido, relativizando a impenhorabilidade dos recursos públicos em questão e permitindo

o bloqueio das contas para pagamento forçado da multa eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral, ao julgar o recurso especial eleitoral interposto pelo partido político, manteve a decisão da Corte Regional.

Isso porque, de acordo com o voto do relator do caso, Ministro Alexandre de Moraes, a possibilidade de relativização da norma finca-se em 2 (duas) premissas principais: (i) a impenhorabilidade do Fundo Partidário não é um direito absoluto, sendo uma regra que comporta exceções; e (ii) a execução tem como finalidade garantir a efetividade da condenação imposta ao partido político de restituir valores ao Tesouro Nacional devido a malversação do uso dos recursos oriundos do Fundo Partidário pela agremiação.

De outro lado, o Ministro Luis Felipe Salomão apontou, em voto vencido, que as regras e exceções relativas a impenhorabilidade previstas no Código de Processo Civil são taxativas, não sendo suscetíveis a uma interpretação extensiva. Na visão do Ministro, a natureza pública e destinação vinculada dos recursos do Fundo Partidário justificam a sua impenhorabilidade, conforme entendimento firmado no julgamento do REsp n. 1.891.644/DF do Superior Tribunal de Justiça.

Assim, por maioria, o Tribunal Superior Eleitoral fixou o entendimento de que, excepcionalmente, é possível a constrição de recursos oriundos do Fundo Partidário para pagamento forçado de obrigação de restituição ao erário decorrente da malversação no uso dos recursos próprios do fundo.

Meses após o julgamento do REspEI n. 060272621/BA, a possibilidade de pagamento forçado de obrigação com recursos oriundos do Fundo Partidário refletiu no julgamento do Agravo Regimental em

A impenhorabilidade do fundo partidário: a relativização do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral

Prestação de Contas n. 29288/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, publicado em 6/4/2022.

No referido caso, a agremiação pleiteava, em sede recursal, o parcelamento da condenação de ressarcimento ao Erário em sessenta parcelas, na forma do art. 11, § 8º, IV, da Lei nº 9.504/97 e, subsidiariamente, o parcelamento do débito em doze parcelas, conforme a decisão anterior, mediante o uso de recursos do Fundo Partidário para efetuar o recolhimento.

Coerentemente, o Tribunal Superior Eleitoral manteve o parcelamento do débito em 12 (doze) vezes e permitiu que as parcelas restantes fossem pagas com recursos do Fundo Partidário, pois, nas palavras do Relator, “se a penhora dos recursos do Fundo Partidário é permitida para garantir o cumprimento forçado da decisão, deve ser também possível o uso daqueles recursos para o pagamento voluntário da obrigação.” (Brasil, 2022a).

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, portanto, avançou no sentido de que é permitido o uso dos recursos oriundos do Fundo Partidário para pagamento voluntário e forçado de decisões de ressarcimento ao Erário fundadas em malversação de tais recursos.

Todavia, ressalta-se que, ao se tratar de determinação de devolução substanciada na utilização de recursos financeiros de origem não identificada, mantém-se a regra da impenhorabilidade do Fundo Partidário, conforme entendimento firmado no REspe n. 216-30, Rel. Carlos Horbach, DJe de 30/03/2023 e no REspe n. 320-67/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 14/03/2016.

3. Revisão bibliográfica

Os partidos políticos são financiados

essencialmente por doações de pessoas físicas e por recursos públicos oriundos do Fundo Partidário, sendo este composto por dotações orçamentárias da União, doações, multas e penalidades pecuniárias decorrentes da legislação eleitoral.

O doutrinador José Jairo Gomes (2020, p. 644) explica que “as verbas que lhe são alocadas são legalmente vinculadas, somente podendo ser utilizadas para custear as atividades partidárias descritas no artigo 44 da Lei n. 9.096/95”.

No mesmo sentido, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2018, p. 178) reforça que “os recursos vindos do Fundo Partidário não podem ser gastos livremente”, uma vez que devem ser aplicados para as hipóteses previstas no art. 44 da Lei dos Partidos Políticos.

Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral possui o entendimento de que é proibida a utilização de recursos do Fundo Partidário para o pagamento de multas eleitorais aplicadas por infração à legislação eleitoral.

Esse entendimento advém da resposta a Consulta n. 139623 feita perante a Corte Superior em 2015 e culminou na redação do art. 17, §2º, da Resolução TSE n. 23.604/2019, o qual determina que os recursos do Fundo Partidário não podem ser utilizados no contexto de “quitação de multas relativas a atos infracionais, ilícitos penais, administrativos ou eleitorais ou para a quitação de encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos, tais como multa de mora, atualização monetária ou juros.” (Brasil, 2019a).

Há, portanto, expressa restrição quanto ao uso dos recursos oriundos do Fundo Partidário para pagamento de multas eleitorais e multas de mora ou juros, sendo que, somado a isto, o Código de Processo Civil confere a impenhorabilidade

A impenhorabilidade do fundo partidário: a relativização do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral

ao Fundo Partidário, circunstâncias que revelam o caráter de proteção aos recursos públicos oriundos do Fundo Partidário e recebidos pelos partidos políticos.

Apesar da existência de um sistema protetivo ao Fundo Partidário consubstanciado na vinculação de sua aplicação e na vedação de sua utilização em determinadas hipóteses, o Fundo Partidário ostenta um caráter especial no ordenamento jurídico.

Há quem defenda que, em que pese a proteção conferida ao Fundo Partidário e ao fundo eleitoral por se tratar essencialmente de recursos públicos, tal circunstância não é suficiente para assegurar a impenhorabilidade do Fundo Partidário quando a origem da dívida for a mesma do recurso a ser penhorado. Isto é, se a dívida se originou de um inadimplemento de serviço que deveria ser pago com o Fundo Partidário, caberia a penhora dos recursos, da mesma maneira que se a multa é oriunda de gastos indevidos com o Fundo Partidário, seria possível o pagamento da multa eleitoral com a penhora do próprio fundo.

Nesse sentido, Alexandre Di Pietra (2021) defende que nenhum patrimônio público é blindado, motivo pelo qual o desvio de finalidade na conduta do gestor partidário ao aplicar os recursos não pode ser protegido pela impenhorabilidade do fundo, sendo justo que execuções que guardam relação com Fundo Partidário sejam pagas com o próprio fundo.

Nas palavras de Di Pietra (2021, p. 38), “diante do ordenamento, o legislador ordinário intentou proteger o Fundo Partidário, não das execuções pertinentes, mas sim, das execuções injustas, ou seja, das execuções estranhas ao escopo de atuação do fundo, condicionando-as à forma da lei.”

Na mesma linha argumentativa, Camilla Moreira (2023, p. 49) sustenta que os casos de desvio da finalidade pública do Fundo Partidário ou má-gestão dos recursos pelo partido devidamente reconhecidos em prestação de contas perante a Justiça Eleitoral afastam a impenhorabilidade, dado que “não há como incorporar uma imunidade geral e total ao partido somente porque o fundo é público”.

Em sentido contrário, Thiago Guimarães (2018) defende a impenhorabilidade do Fundo Partidário, na mesma ótica do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp n. 1.891.644/DF, na vertente de que a natureza pública dos recursos destinados ao Fundo Partidário protege o patrimônio de qualquer constrição judicial pela aplicação literal na norma insculpida no art. 833, XI, do Código de Processo Civil, sendo permitida apenas a penhora dos demais recursos do partido político, quais sejam, aqueles provenientes de outros recursos e de origem privada, como é o caso dos recursos oriundos de doações e contribuições de filiados às agremiações.

4. Posicionamento crítico fundamentado

De fato, a corrente majoritária é aquela que permite a relativização da impenhorabilidade dos recursos oriundo do Fundo Partidário e, por extensão, do fundo eleitoral, sendo que a atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2022a; Brasil, 2022b) e do Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2021b) é no sentido de que é excepcionalmente possível a utilização do Fundo Partidário para pagamento voluntário ou forçado de obrigação quando, cumulativamente, (1) a dívida se originar de inadimplemento

A impenhorabilidade do fundo partidário: a relativização do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral

de obrigação que deveria ser paga com recursos do Fundo Partidário ou eleitoral; (2) a causa do inadimplemento decorre da má utilização dos recursos públicos pelo partido político; (3) inexistem recursos privados do partido político para adimplir a obrigação.

Ressalta-se, ainda, que o Tribunal Superior Eleitoral sinalizou a possibilidade de uso dos recursos do Fundo Partidário e do fundo eleitoral para o cumprimento voluntário ou forçado da determinação de recolhimento ao Tesouro Nacional apenas durante o julgamento de processos de prestação de contas eleitorais em que a exequente da dívida eleitoral é a própria União e, por via de consequência, o pagamento da obrigação ensejaria no retorno dos recursos públicos para os cofres da União.

Logo, nesse aspecto, há uma compatibilidade entre o posicionamento do TSE e do STJ, na medida em que o caso paradigma apreciado pela Corte de Justiça se tratava de uma ação de execução movida por uma empresa privada, o que demonstra a rechaça de ambos os Tribunais em permitir que os recursos públicos paguem dívidas privadas dos partidos políticos em sede de cumprimento de sentença.

Nesse ponto, a jurisprudência é acertada e se coaduna com o ordenamento jurídico como um todo, na medida em que, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, o instituto da impenhorabilidade deixa de ostentar caráter absoluto, sendo relativizada em diversas hipóteses, inclusive nos casos de bem de família.

De forma prática, a ampliação da possibilidade de uso dos recursos do Fundo Partidário não só para o cumprimento forçado de obrigação, como também para os casos de cumprimento voluntá-

rio, demonstra a preocupação da Corte Eleitoral em evitar o inadimplemento proposital e prolongado de multas eleitorais impostas às agremiações em sede prestações de contas eleitorais.

Afinal, se a utilização de recursos do Fundo Partidário para o pagamento de multas eleitorais decorrente da má aplicação desses recursos fosse limitada às hipóteses de cumprimento de sentença, criar-se-ia uma prática de inadimplemento voluntário dos partidos políticos, em especial no âmbito estadual e municipal.

Nesse cenário, os partidos políticos que somente recebem recursos através de Fundo Partidário, encontrar-se-iam em uma encruzilhada, sendo impossibilitados, por exemplo, de realizar voluntariamente o pagamento parcelado de multas eleitorais com recursos do próprio fundo. Ou seja, seriam obrigados a aguardar o cumprimento forçado da obrigação pela União para poder, finalmente, utilizar os recursos do Fundo Partidário para proceder com o recolhimento dos valores perante o Tesouro Nacional.

Felizmente, com o julgamento do Agravo Regimental em Prestação de Contas n. 29288/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, publicado no DJe em 06/4/2022, ampliou-se a possibilidade de uso de tais recursos para pagamentos voluntários da obrigação.

Em que pese o entendimento coerente do Tribunal Superior Eleitoral quanto à possibilidade da utilização dos recursos do Fundo Partidário para cumprimento voluntário e forçado da determinação de recolhimento ao Tesouro Nacional, tal entendimento colide aparentemente com outro posicionamento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral na Consulta n. 139623 e insculpido no art. 17, §2º, da Resolução TSE n. 23.604/2019. Isto é, da

A impenhorabilidade do fundo partidário: a relativização do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral

proibição de utilização dos recursos do Fundo Partidário para a quitação de multas eleitorais.

Afinal, a possibilidade de pagamento forçado da obrigação de restituição de valores ao Tesouro Nacional mediante a constrição de valores oriundos do Fundo Partidário permite, na prática, que as multas eleitorais fundadas em malversação do uso dos recursos oriundos do referido fundo sejam pagas com o próprio Fundo Partidário, esvaziando, portanto, a finalidade da norma insculpida no art. 17, §2º, da Resolução TSE n. 23.604/2019.

Outrossim, o novo projeto de Código Eleitoral prevê no art. 381 que “os recursos do Fundo Partidário e os recursos do FEFC são impenhoráveis e não podem ser dados em garantia”. Além de estabelecer no art. 67, §7º, que tais recursos também não podem amparar as hipóteses de “quitação de multas relativas a atos infracionais, a ilícitos penais, administrativos ou eleitorais ou para a quitação de encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos, tais como multa de mora, atualização monetária ou juros, se comprovado dolo específico.” (Brasil, 2021a).

Nos referidos dispositivos, não há nenhuma ressalva quanto a possibilidade de uso do Fundo Partidário para pagamento de dívida eleitoral fundada na malversação do uso dos recursos oriundos do Fundo Partidário constatada no julgamento de prestação de contas pela Justiça Eleitoral.

De outro lado, o projeto de lei n. 4438/2023, que compõe o pacote de leis que visavam promover a Minirreforma Eleitoral em 2023, propõe a inclusão do art. 44-B, de modo a dispor que “é vedada a determinação de bloqueio judicial ou penhora dos recursos oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de

Financiamento de Campanha - FEFC para a satisfação de obrigações de natureza civil, trabalhista, penal, tributária ou de qualquer outra natureza, ressalvadas as hipóteses de malversação de seus valores constatada pela Justiça Eleitoral.” O referido projeto, entretanto, ainda está em tramitação no Congresso Nacional.

Portanto, faz-se necessária a alteração da Resolução TSE n. 23.604/2019 pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral, de modo que o atual entendimento da Corte seja compatibilizado com as normas regulamentadoras da legislação eleitoral e, acima de tudo, urge a necessidade de adequação dos artigos 67, §7º e 381 do atual projeto de Código Eleitoral para assegurar aos partidos políticos o uso dos recursos oriundos do Fundo Partidário para pagamento voluntário e forçado de decisões de ressarcimento ao Erário fundadas em malversação de tais recursos em sede de prestações de contas das agremiações.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n° 112, de 2021. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021a.

BRASIL. Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei n° 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jan. 1973.

BRASIL. Lei n° 9.096, de 19 de setembro

A impenhorabilidade do fundo partidário: a relativização do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral

de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. Diário Oficial da União, Brasília, 20 set. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, 1 out. 1997.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019. DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 23 dez. 2019a.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1891644 (2020/0216908-7). Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 05 fev. 2021b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Prestação de Contas nº 029288. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 06 abr. 2022a.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32067. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 14 mar. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0001396-23. Relator: Ministro Gilson Dipp. DJE - Diário de Justiça Eletrônico, nº 175, p. 68/69. Brasília, 21 mai. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição nº 13467. Relator: Ministro Henrique Neves. DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 03 jun. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Pres-

tação de Contas nº 98742. Relator: Ministro Tarcisio Vieira De Carvalho Neto. DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 06 jun. 2019b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 060272621. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 21 mar. 2022b.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 216-30. Relator: Ministro Carlos Horbach. DJE - Diário de Justiça Eletrônico. Brasília, 30 mar. 2023.

DI PIETRA, Alexandre. Impenhorabilidade do Fundo Partidário. Escola Judiciária Eleitoral Paulista: Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político, São Paulo, v. 5, n. 1, jan. a jun. 2021.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito eleitoral. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GUIMARÃES, Thiago França. A impenhorabilidade dos recursos do fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos. Monografia. Curso de Direito, Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais - Fajs, Centro Universitário de Brasília - Uniceub, Brasília, 2018.

MOREIRA, Camila Batista. Da (im)penhorabilidade dos fundos partidário e eleitoral. Temas de Direito Contemporâneo, [S.L.], p. 38-50, 2023. Editora Maré. <http://dx.doi.org/10.29327/5278482.1-3>.

As consequências jurídicas da ausência de procuração nas prestações de contas eleitorais após a revogação do ART. 74, § 3º, da resolução TSE nº 23.607/19



Adnan Assad Youssef Neto é bacharel em Direito (Universidade Federal de Roraima - UFRR). Especialista em Direito Eleitoral e Gestão Pública do Poder Judiciário. Mestrando em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (Universidade Federal do Tocantins). Servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima.

Resumo: O texto explora a motivação para revogação do § 3º do art. 74 da Resolução TSE nº 23.607/2019 e suas implicações. Objetivos específicos incluem demonstração da alternância na obrigatoriedade da procuração na prestação de contas eleitorais; apontamentos sobre a mudança no posicionamento do TSE sobre a exigência da procuração; e identificação das consequências da revogação do dispositivo regulamentar.

Palavras-chave: Prestação de contas eleitorais; procuração; ausência de quitação eleitoral.

Introdução

O presente texto tem por objetivo geral apresentar a motivação para a revogação do § 3º do art. 74 da Resolução TSE nº 23.607/2019, bem como as suas implicações processuais e materiais.

Além disso, foram objetivos específicos demonstrar a alternância na obrigatoriedade da presença de procuração no processo de prestação de contas eleitorais à luz da legislação e da jurisprudência; apontar a possível mudança de posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral quanto à exigência da procuração nos processos de prestação de contas eleitorais; identificar as consequências da re-

vogação do dispositivo da jurisprudência do TSE nos julgados posteriores e apresentar os institutos jurídicos correlatos.

Nesta pesquisa foi utilizado o método hipotético-dedutivo, que tem por ponto de partida um problema observado pelo pesquisador que, conseqüentemente, aponta uma hipótese, que por meio de deduções, poderá ou não ser refutada (PRODANOV, 2013). Quanto à natureza, a pesquisa foi aplicada, tendo a abordagem qualitativa e objetivo exploratório.

Em um primeiro momento, são apresentados os aspectos gerais da prestação de contas; a natureza jurídica do processo de prestação de contas eleitoral; a obrigatoriedade do advogado nestes processos e alguns apontamentos sobre o

instrumento de mandato nos processos cíveis. Posteriormente, é relatada a obrigatoriedade da procuração no processo de prestação de contas, bem como o paradigma criado pela revogação do §3º do art. 74 da Res. TSE nº 23.607/2019 e as suas consequências nos julgamentos posteriores com o mesmo tema.

Aspectos gerais

O Estado Brasileiro é democrático, plural, pluripartidário, com eleições regulares, de acordo com os artigos 1º e 17 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Por certo, as eleições pressupõem financiamento. O financiamento eleitoral é previsto no art. 17 da Lei 9.504/97, sendo imprescindível a observância do regramento legal (BRASIL, 1997). Conforme leitura da legislação de regência, as despesas eleitorais podem ter financiamento público, privado ou híbrido. O art. 16-C da Lei de Eleições regulamenta o financiamento público decorrente do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (BRASIL, 1997a). Por sua vez, o art. 39, §5º, da Lei 9.096/95 (BRASIL, 1995), esclarece que o fundo partidário poderá ser utilizado em campanhas eleitorais. Já o financiamento privado é previsto no art. 23 da Lei 9.504/97 (BRASIL, 1997b), exclusivamente às pessoas físicas, nos termos da ADI 4650 (BRASIL, STF, 2016, on-line). O financiamento público não impede o financiamento privado e vice-versa, podendo ambos serem acumulados.

Independente do modelo, é forçosa a prestação de contas, mesmo que o candidato ou a candidata tenha renunciado(a), falecido (por seus representantes, por óbvio), substituído (a) ou que teve seu registro indeferido; ou que a grei partidária tenha sido extinta, incorporada ou fundida

com outra (BRASIL, 1997c). Isso ocorre para garantir a transparência, legitimidade e controle social das eleições. Estabelece o art. 17, III, da Constituição Federal que a obrigatoriedade de prestar contas é premissa fundamental do regime democrático-partidário (BRASIL, 1988b).

1.1. Natureza jurídica do processo de prestação de contas

Portanto, ao prestar contas, os candidatos ou candidatas e o partido político, servem-se de um processo para análise da Justiça Eleitoral. Este processo tem natureza judicial, contudo, nem sempre foi assim. Até o ano de 2009, as prestações de contas eleitorais tinham natureza administrativa. Isso importava em prazos mais elásticos e infinidade de recursos administrativos. Além do mais, o sistema brasileiro é de jurisdição única, ou seja, ainda que decidido em âmbito administrativo, a decisão poderia ser revista pelo Poder Judiciário, em atenção ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, conforme art. 5º, XXXV, da Constituição da República (CARVALHO, 2023, p. 1422).

Assim, a Lei 12.034/2009 (BRASIL, 2009), determinou que as prestações de contas tivessem natureza jurisdicional. Bittar (2020) esclarece que, apesar de jurisdicional, as prestações de contas têm natureza de jurisdição voluntária, onde não há autor ou réu e sim interessados, logo, não há lide. A questão não é meramente de nomenclatura ou tecnicismo. O processo judicial é mais solene que o processo administrativo e conduz à coisa julgada, que, com raríssimas exceções, é imutável.

Esclarece o Código de Processo Civil, em seu art. 502, que “denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna

imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso” (BRASIL, 2015, on-line). Portanto, a mudança trouxe mais previsibilidade e segurança jurídica ao processo de prestação de contas e celeridade à sua conclusão, uma vez que os prazos eleitorais, a rigor, são peremptórios e de 3 (três) dias, sendo que no período eleitoral não se interrompem nem se suspendem, nos termos do art. 7º da Resolução TSE nº 23.478/2016 (BRASIL, 2016).

Para além disso, o legislador, ao transformar o processo de prestação de contas eleitorais em judicial, trouxe à tona, inevitavelmente, os institutos e fundamentos dos processos judiciais. É pertinente esclarecer que ações judiciais são pautadas por pressupostos de existência e validade. Por certo, para Motta e De Bortolli (2020) a doutrina não é uníssona em quais são esses pressupostos, variando seus elementos e a sua adoção no estudo do direito processual civil. Por certo, um deles é a capacidade postulatória, que, para Didier Jr. (2015), é um pressuposto ou requisito de validade.

Didier Jr. esclarece o conceito de capacidade postulatória:

Alguns atos processuais, porém, além da capacidade processual, exigem do sujeito uma capacidade técnica, sem a qual não é possível a sua realização válida. É como se a capacidade, requisito indispensável à prática dos atos jurídicos, fosse bi-partida: a) capacidade processual; b) capacidade técnica. A essa capacidade técnica dá-se o nome de capacidade postulatória. (DIDIER JR., 2015, fl. 333 - grifo nosso)

1.3. A obrigatoriedade do advogado nos processos cíveis

Neste ponto, importante salientar que o advogado é essencial à administração da

justiça conforme estabelecido pelo art. 133 da Constituição da República (BRASIL, 1988d). O Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/94) assevera que o advogado tem, dentre suas prerrogativas, a possibilidade de postular em juízo, inclusive nas causas dos juizados especiais. E mais. No art. 5º, da mesma norma, é esclarecido que o advogado postula em juízo tendo como prova o mandato (BRASIL, 1994, b).

Por regra, todas as ações judiciais cíveis necessitam de um patrono presente. Tanto é assim que o Código de Processo Civil, nos artigos 111 e 112, estabelece os procedimentos necessários quanto à ausência, ainda que temporária, desse importante profissional no processo (BRASIL, 2015c, on line). Três situações da desnecessidade do causídico em uma ação são lembradas aqui: a) os processos que tramitam nos juizados especiais cíveis, nos termos do art. 9º da Lei 9.099/95, nas causas consideradas de menor complexidade, assim compreendidas com valor de até 20 (vinte) salários mínimos, contudo, caso haja recurso à instância superior, imperiosa a constituição de patrono (BRASIL, 1995); b) causas trabalhistas, inclusive em grau de recurso, a teor do art. 791 da Consolidação das Leis Trabalhistas (BRASIL, 1943); e c) pedidos de habeas corpus, conforme o próprio Estatuto da Advocacia (BRASIL, 1994c).

O Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar o tema, já decidiu que o profissional da advocacia somente é dispensado nas hipóteses em que a legislação, em sentido estrito, assim o faz, nos termos da ADI 4403 (BRASIL, 2019, on line). Não poderia ser diferente. A advocacia, para além das questões técnicas, detém importante função do acesso à justiça e garantia da ordem democrática. Portanto, mais que assegurar o acesso formal à justiça, o ad-

vogado regularmente constituído garante o seu acesso material.

2. A ausência de procuração no processo de prestação de contas

Neste contexto, é necessário trazer à lume a importância do mandato, que é comprovado pela procuração. Estabelece o art. 104 do Código de Processo Civil que o advogado não poderá se apresentar em juízo sem o instrumento do mandato, exceto para evitar questões urgentes ou para evitar preclusão, decadência ou prescrição (BRASIL, 2015d). Relembra Thamay:

Com efeito, caso o advogado, para evitar preclusão, decadência ou prescrição, postule sem a respectiva procuração, em face da urgência referida, deverá, independentemente de caução, exibir a procuração no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período por despacho do juiz. (THAMAY, 2019, fl. 228, grifo nosso)

Sem este documento, é inviabilizada a defesa em juízo, e o raciocínio se aplica tanto nos processos da Justiça Comum como nos processos da Justiça Eleitoral. Por oportuno, a supracitada Resolução TSE nº 23.478/2016 (BRASIL, 2016) traz as hipóteses em que o Código de Processo Civil é aplicado no âmbito da Especializada, não excepcionando a obrigatoriedade de mandato nos processos cíveis-eleitorais, inclusive prestações de contas.

Como já dito, os processos de prestação de contas eleitorais são, por força legal, judiciais.

As prestações de contas eleitorais, objeto do presente estudo, estão previstas na Lei das Eleições, a partir do seu artigo 16-C. O rito dos processos de prestação de contas eleitorais é extremamente simples e célere, sendo inteiramente regulamentado na Res. TSE nº 23.607/2019. A

rigor, inicia-se com a prestação de contas, a ser apresentada até 30 (trinta) dias após o pleito eleitoral (art. 49 da Res. TSE nº 23.607/2019), no caso de candidatos e partidos que disputaram o primeiro turno eleitoral, adicionando-se 20 dias para aqueles que disputaram o segundo turno (art. 49, §1º). Após, é publicado edital, no qual os interessados e eleitores podem impugnar no prazo de 3 (três) dias (art. 56).

Após, havendo impugnação, o prestador de contas é intimado a se manifestar sobre as razões no prazo de 3 dias (art. 56, §2º). Posteriormente, com ou sem resposta à impugnação, é encaminhado ao Ministério Público Eleitoral, caso este não seja o impugnante. Não obstante, o feito é encaminhado ao setor técnico de contas eleitorais, que, dependendo da situação, pode sugerir a aprovação das contas, caso esteja em perfeita sintonia com as normas (art. 67), ou solicitar diligências. Os prestadores de contas têm o prazo de 3 (três) dias para juntar a documentação necessária (art. 69).

Subsequentemente, a Unidade de Accountability confecciona relatório conclusivo (§3º, art. 69), que é encaminhado ao Ministério Público Eleitoral, que tem também o prazo, peremptório, de 2 dias para manifestação (art. 73). Por fim, é remetido concluso ao juízo eleitoral, que julgará as contas, onde apreciará eventuais impugnações. No julgamento, decidirá se as contas devem ser aprovadas, aprovadas com ressalva, desaprovadas ou julgadas não prestadas (art. 74). Da decisão cabe recurso, no prazo de 3 dias, às instâncias superiores (arts. 85 e 87). De todo modo, não cabe recurso ao Tribunal Superior Eleitoral, exceto se contrariarem a Constituição Federal (art. 88) (BRASIL, 2019).

É claro que o procedimento relatado comporta incidentes processuais pró-

As consequências jurídicas da ausência de procuração nas prestações de contas eleitorais após a revogação do ART. 74, § 3º, da resolução TSE nº 23.607/19

prios do processo de prestação de contas, também previstos na Resolução mencionada.

Cada prestação de contas tem sua particularidade e seu julgamento depende do caso concreto. Excetuando o fluxo de paralelos de valores (caixa 2), que leva objetivamente à desaprovação, conforme artigo 14 da Resolução TSE 23.607/2019, não existem fórmulas legais para indicação de que uma irregularidade leva à aprovação com ressalvas, desaprovação ou não prestação de contas.

A bem da verdade, até recentemente, a ausência de procuração era uma causa objetiva para que as contas fossem julgadas não prestadas, a teor do revogado art. 74 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

2.1. A mudança de paradigma: ausência de procuração não conduz ao julgamento das contas como não prestadas

A revogação ocorreu por meio da Resolução TSE nº 23.665/2021 (Instrução 0600749-95.2019.6.00.0000). O texto tinha a seguinte redação:

Art. 74. Apresentado o parecer do Ministério Público e observado o disposto no parágrafo único do art. 73 desta Resolução, a

Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas, decidindo (Lei nº 9.504/1997, art. 30, caput):

(...)

§ 2º A ausência parcial dos documentos e das informações de que trata o art. 53 ou o não atendimento das diligências determinadas não enseja o julgamento das contas como não prestadas se os autos contiverem elementos mínimos que permitam a análise da prestação de contas.

§ 3º O disposto no § 2º deste artigo não se aplica quando for constatada a ausência do instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação

de contas, hipótese em que estas devem ser julgadas não prestadas. (BRASIL, 2019. Grifo nosso)

Deve ser ressaltado que a discussão quanto à revogação do §3º do art. 74 ocorreu de forma espontânea entre os ministros do Tribunal Superior Eleitoral. O debate estava centrado nas Resoluções atinentes ao pleito de 2020, não havendo publicização anterior sobre o tema na minuta a ser debatida, nem discussões em audiências públicas, tendo por Relator o Ministro Edson Fachin. Vejamos o teor dos debates:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Muito obrigado, Ministro Edson Fachin. Há um último ponto, Ministro Fachin, que havíamos conversado brevemente, e os colegas. Na verdade, não está nesta resolução, mas que seria a supressão do § 3º do art. 74, na parte em que consignava que a ausência de procuração na prestação de contas implicaria considerá-las não prestadas. E convenhamos que isso seria considerado uma irregularidade formal sanável, portanto a consequência seria suprimir o § 3º.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Pois não, Presidente. Eu estou de acordo com a sugestão, apenas a ela não fiz referência, porque esse dispositivo - e no curso do voto dei-me conta dessa circunstância - está fora daquele conjunto dos escopos de alteração que foram submetidos à discussão. É um dispositivo que, de longa data, também vem sendo mantido na resolução. De modo que eu, digamos assim, para manter coerência, quiçá devamos indicar no horizonte essa compreensão, mas quiçá não devamos fazer essa alteração para não fugirmos ao escopo da resolução alteradora, que não elegeu esse tema para os debates nem nas audiências públicas, nem no grupo de trabalho, nem nos seus diversos afazeres.

Essa é a única objeção que faço, embora, como disse e repito, eu estou de acordo com a proposição, que me parece até coerente com o conjunto de percepções que

As consequências jurídicas da ausência de procuração nas prestações de contas eleitorais após a revogação do ART. 74, § 3º, da resolução TSE nº 23.607/19

tenho, mas, se a maioria dos ministros assim entender pela exclusão do dispositivo, eu obviamente farei sem nenhum problema. (BRASIL, 2019, Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 0600749-95.2019.6.00.0000. DJE nº 236/2021. fl. 64. Disponível em www.tse.jus.br.)

Apesar da relutância inicial do Ministro Edson Fachin, o assunto foi deliberado. Conforme fragmento acima, o Ministro Luís Roberto Barroso esclareceu que a medida seria necessária porque a ausência de procuração no processo de prestação de contas eleitorais seria uma irregularidade sanável. Adicionalmente, externou preocupação quanto aos julgamentos dos Regionais, tendo em vista que a redação trazia em seu corpo taxatividade, impedindo uma análise mais individualizada, própria dos processos de prestação de contas:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Muito obrigado, Ministro Edson Fachin. Eu penso que, se nós mantivermos o dispositivo, os Tribunais Regionais Eleitorais continuarão a aplicá-lo. Portanto, eu penso, pedindo todas as vênias a Vossa Excelência, que talvez pudéssemos explicitar esse entendimento como sendo a posição do Tribunal para que, nos próximos julgamentos de prestação de contas, não ocorra o que ocorreu em um caso precedente, em que todos nós tivemos que aplicar uma regra que considerávamos um pouco draconiana demais. Portanto, eu acompanho o Ministro Relator no seu voto, com o acréscimo do pedido de supressão do § 3º do art. 74, para o fim de deixar explicitado que a ausência de procuração pode ser sanada e não significar ausência de prestação de contas. (BRASIL, 2019b, Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 0600749-95.2019.6.00.0000. DJE nº 236/2021. fl. 64. Disponível em www.tse.jus.br, grifo nosso)

Por seu turno, o Ministro Alexandre de Moraes, em acréscimo, apoiou a revogação do dispositivo afirmando que o texto acabaria por prejudicar os candidatos:

Presidente, eu, igualmente e parabenizando novamente o Ministro Fachin, acompanho-o integralmente, com esse adendo que Vossa Excelência fez. Eu já tive a oportunidade de defender aqui, no Tribunal Superior Eleitoral, que a ausência de procuração seria sanável, porque, por várias vezes, acaba prejudicando o próprio candidato na prestação de contas. E, em que pesem as considerações do Ministro Fachin, acho que nós podemos aproveitar a oportunidade. (BRASIL, 2019c, Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 0600749-95.2019.6.00.0000. DJE nº 236/2021. fl. 64. Disponível em www.tse.jus.br.)

O fato é que o Ministro Sérgio Banhos propôs solução intermediária, ao invés da simples revogação do §3º, houvesse a alteração da redação, oportunizando aos prestadores, por meio de diligência, a regularização processual. Não havendo resposta, haveria a desaprovação das contas. Ou seja, de todo modo, haveria a exclusão das contas serem julgadas não prestadas, vejamos:

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: Senhor Presidente, Senhores Ministros, nobre representante do Ministério Público. Em primeiro lugar, eu parabeno a excelência do voto proferido pelo ilustre relator. Eu fiquei só pensando aqui que talvez pudesse constar que, preliminarmente, se abrirá para diligência a fim de regularizar essa questão da procuração, podendo persistir, mesmo depois da diligência, a não regularização da representação processual, o que ensejaria uma reprovação. (BRASIL, 2019, Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 0600749-95.2019.6.00.0000. DJE nº 236/2021. fl. 64. Disponível em www.tse.jus.br - grifo nosso)

Entretanto, o Ministro Luís Roberto Barroso contra-argumentou, concordando em parte quanto a regularização, no entanto, mantendo-se firme quanto à revogação do § 3º, do art. 74:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (pre-

As consequências jurídicas da ausência de procuração nas prestações de contas eleitorais após a revogação do ART. 74, § 3º, da resolução TSE nº 23.607/19

sidente): O dispositivo tem a seguinte redação: "§ 3º O disposto no § 2º deste artigo não se aplica [inclusive] quando for constatada a ausência do instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas [...]". Portanto, a ausência de mandato significa irreparavelmente a ausência de prestação de contas. Portanto, a gente precisa suprimir o dispositivo. Mas eu estou de pleno acordo com Vossa Excelência que, se não regularizarem, aí não está sanado o vício. Mas é porque pelo dispositivo automaticamente se consideram não prestadas as contas. Esse que é o problema. (BRASIL, 2019, Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 0600749-95.2019.6.00.0000. DJE nº 236/2021. fl. 64. Disponível em www.tse.jus.br. - grifo nosso).

O Ministro Sérgio Banhos se deu por convencido, aquiescendo à mudança. Deste modo, por maioria, vencido o Ministro Edson Fachin, tão-somente quanto à deliberação do tema, foi suprimido o § 3º do art. 74 da Resolução TSE nº 23.607/2019, in verbis:

PROCLAMAÇÃO DO RESULTADO O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Proclamo, então, o resultado: o Tribunal, por unanimidade, aprovou a resolução, nos termos do voto do relator, com o acréscimo feito, por maioria, no sentido de revogar o § 3º do art. 74 da Resolução TSE 23.607, de 2019, vencido nesse particular o Ministro Edson Fachin. (BRASIL, 2019, Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 0600749-95.2019.6.00.0000. DJE nº 236/2021. fl. 64. Disponível em www.tse.jus.br. - grifo nosso).

Por certo, a decisão prolatada não é desconexa aos julgamentos ulteriores de processos de prestação de contas eleitorais. De fato, já havia no Tribunal Superior Eleitoral julgados que caminhavam na mesma vereda. Exemplo disso foi a decisão exarada no Recurso Especial Eleitoral 113616/ES, Relator(a) Min. Luiz Fux, Acórdão de 28/09/2017 (BRASIL, 2017), onde a apresentação do mandato, ainda

que intempestiva, sanou a falha da prestação de contas apresentada pelo próprio candidato.

Apartir daí, diversos foram os processos que foram julgados conforme a novel redação, reforçando a compreensão fincada:

[...]

1. O Juízo de primeiro grau julgou não prestadas as contas de campanha da candidatura por ausência de regularização processual tempestiva.

2. Por decisão do julgamento da Instrução nº 0600749-95/DF, esta Corte Superior aprovou a alteração da Res.-TSE nº 23.607/2019 e revogou o § 3º do art. 74 dessa norma, que impunha o julgamento das contas como não prestadas na hipótese de ausência de procuração outorgando os devidos poderes ao patrono do candidato, passando a prevalecer o entendimento de que a inexistência de instrumento de mandato não pode representar, por si só, a não prestação de contas.

3. Este Tribunal firmou a compreensão de que os termos do novo regramento deverão ser aplicados de forma retroativa aos feitos de 2020, notadamente na hipótese de que o vício na representação processual é sanado ainda nas instâncias ordinárias, como ocorreu na espécie, em que a procuração foi juntada aos autos antes da sentença. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 060038448/AM, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Acórdão de 02/09/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-179, data 15/09/2022 - grifo nosso).

[...]

1. O TSE, no julgamento do REspEI nº 0600306-66/BA, de minha relatoria, DJe de 17.6.2022, relativo às Eleições 2020, firmou entendimento de que a não apresentação do instrumento de mandato para constituição de advogado não enseja, necessariamente, o julgamento das contas como não prestadas, sobretudo quando efetivamente prestadas as contas de campanha, aplicando essa orientação retroativamente, diante da alteração da Res.-TSE nº 23.607/2019 pelo Plenário, o qual revogara o art. 74, § 3º, que determinava o julgamento das contas como não prestadas na hipótese de ausên-

As consequências jurídicas da ausência de procuração nas prestações de contas eleitorais após a revogação do ART. 74, § 3º, da resolução TSE nº 23.607/19

cia de procuração do advogado subscritor da prestação de contas. [...] (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos De Declaração Na Prestação De Contas Anual 060121878/DF, Relator(a) Min. André Ramos Tavares, Acórdão de 14/09/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-191, data 27/09/2023 - grifo nosso).

De outra banda, deve ser destacado que, em outros julgamentos posteriores, já foi decidido que, havendo a intimação do prestador de contas para regularizar sua representação e este permanecer omissos, ainda assim, as contas serão julgadas como não prestadas:

[...]

3. O Tribunal Regional asseverou que “certamente intimado para sanar a irregularidade em questão [ausência de procuração] no prazo legal, [o candidato] ficou inerte”. Compreensão diversa demandaria nova incidência no conjunto probatório dos autos, especialmente para fins de apreciação da forma em que notificou o Agravante. Incidência da Súmula 24 do TSE.

4. Agravo Regimental desprovido. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental No Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060062131/PB, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Acórdão de 30/06/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-145, data 02/08/2022 - grifo nosso)

[...]

1. Na hipótese, o antigo procurador da parte substabeleceu sem reservas de poder a sociedade empresarial. No entanto, não se suporta a representação processual decorrente de substabelecimento de procuração à sociedade empresarial, tendo em vista que esta não possui capacidade postulatória.

2. Decorreu in albis o prazo do agravante para regularizar sua representação processual, o que resulta na aplicação do inciso I do § 2º do art. 76 do CPC. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060045282/MS, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Acórdão de 12/08/2022,

Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-166, data 29/08/2022- grifo nosso).

A revogação do §3º do artigo 74 não excluiu a obrigatoriedade da presença do advogado, ou da procuração, na prestação de contas, tanto é que o art. 48, §1º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, estabelece que, ao apresentar as contas no SPCE, o candidato deve providenciar a juntada do instrumento de mandato no PJE (BRASIL, 2019). Mais à frente, no art. 53, I, 2, ‘f’, o documento é considerado imprescindível na apresentação das contas finais, caso não tenha sido juntado com as contas parciais (BRASIL, 2019).

Assim, a decisão de extirpar o §3º foi apenas para o fim de não mais conduzir o julgamento das contas como não prestadas em virtude da ausência de instrumento de mandato, podendo, ao caso concreto, ser oportunizado ao prestador de contas sua juntada, e a falha ser sanada, conforme linha de raciocínio do Colegiado do Tribunal Superior Eleitoral.

Apesar do julgamento não ter levado em consideração certos meandros da ciência processualística, como, por exemplo, a eventual preclusão; as consequências da juntada de procuração em instância superior; os fatos pretéritos realizados sem a presença do advogado serem desfeitos de eficácia ou validade; o certo é que a decisão trouxe consequências no mundo fenomênico-eleitoral.

3. Reflexos do precedente em relação a ausência de quitação eleitoral

A mudança na jurisprudência é de extrema importância porque impacta diretamente nos direitos políticos. É que o artigo 80, I, da Res. TSE nº 23.607/2019

estabelece que o julgamento das contas como não prestadas ocasionam a não quitação eleitoral até a efetiva apresentação das contas. Ou seja, enquanto o candidato não prestar efetivamente as contas, faltará uma das condições de registrabilidade, qual seja, a quitação eleitoral (BRASIL, 2019). Inclusive, o próprio Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Súmula 42, impõe que o postulante somente poderá reconstituir sua quitação, mesmo quando apresentada as contas, após o fim daquele mandato do qual pleiteou sua vaga (TSE, 2020).

Outrossim, a legislação infraconstitucional exige a prova da quitação eleitoral para que a pessoa possa exercer a capacidade eleitoral passiva. A Lei das Eleições estabelece, em seu art. 11, VI, determina que, ao protocolar seu registro de candidatura, o pretende ao cargo público deve fornecer certidão de quitação eleitoral. Caso contrário, seu registro será indeferido.

A não quitação eleitoral em virtude da não prestação de contas é criticada por Mendes que afirma categoricamente que as causas de elegibilidade somente podem ser estabelecidas por lei em sentido estrito e não mera resolução (MENDES, 2021). Segundo a professora:

A restrição ao direito político fundamental de elegibilidade trazida pelo artigo 80, I, da Resolução TSE 23.607/2019 se mostra incompatível com a ordem jurídica brasileira, pois apresenta vícios de legalidade e constitucionalidade. Isso porque a norma: 1) representa uma exorbitância do poder regulamentar do TSE; 2) viola a reserva de lei complementar em matéria de inelegibilidade; e 3) não passa pelo crivo do princípio da proporcionalidade (MENDES, 2021, on-line).

De igual modo, o Pacto de São José

da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), do qual o Brasil é signatário, em seu art. 23, 2, estabelece o Estado parte somente pode regular direito políticos dos cidadãos por meio de lei, em sentido estrito, desde que se refira tão-somente a critérios de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal (OEA, 1969). Como se observa, o art. 80, I, da Res. TSE nº 23.607/2019, não é compatível com a convenção acima.

Não obstante, o trecho da resolução que trata do tema não foi declarado inconstitucional, tendo plena eficácia e aplicabilidade.

Ademais, conforme se observa nas discussões do julgamento que revogou o §3º do art. 74, o objetivo foi priorizar o julgamento de mérito, o que influi diretamente nos direitos políticos. A partir do momento em que as contas são julgadas não prestadas, retira-se do cidadão a possibilidade de participação dos pleitos eleitorais, por, no mínimo, 4 (quatro) anos. No caso de partidos políticos, há o prejuízo financeiro, que diminui substancialmente seu poder de disputa, malferindo o princípio da paridade das armas.

Ao que parece, a decisão de privilegiar o direito material em face do direito processual foi acertada, ainda que certos princípios processuais não tenham sido efetivamente debatidos, o viés constitucional, ainda que de forma indireta, foi atingido, assegurando os direitos políticos daqueles, que, tendo oportunidade, apresentam posteriormente o instrumento de mandato, evitando que suas contas sejam julgadas como não prestadas e o consequente impedimento de participar da vida política do Brasil.

Considerações finais

A revogação do § 3º da Res. TSE nº 23.607/2019 trouxe impactos no processo de prestação de contas. Antes, a redação primitiva do dispositivo, taxativamente, impunha que a ausência de procuração ocasionaria o julgamento das contas como não prestadas. Agora, o juízo, a depender do caso concreto, poderá, no julgamento, mitigar as consequências desta falha.

É bem certo que não houve um debate científico processual sobre o assunto, nem tampouco houve consulta pública à sociedade para revogação do §3º já citado. Contudo, ainda que implicitamente, a inovação legislativa atendeu aos ditames do moderno processo civil, que privilegia o julgamento do mérito.

Não é só. Como visto, o julgamento das contas como não prestadas tem consequências graves na esfera dos direitos políticos fundamentais dos cidadãos, obstaculizando sua candidatura até a efetiva apresentação das contas. Portanto, ao afastar a obrigatoriedade da apresentação do instrumento de mandato nos processos de contas eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral agiu, ainda que indiretamente, conforme a Constituição Federal e ao Pacto de São José da Costa Rica, já que estes instrumentos determinam que uma candidatura somente pode ser barrada por causas especificadas em lei própria, lembrando que a não quitação eleitoral em virtude da ausência de prestação de contas somente é existente no art. 80, I, Resolução TSE nº 23.607/2019, norma infraconstitucional.

Referências bibliográficas

BITTAR, Thiago Augusto. Aspectos Processuais da Prestação de Contas Eleitorais. Revista Digital Eleições & Cidadania do TRE-PI, v. 1, n. 1, 2020. Disponível em <https://revista.tre-pi.jus.br/index.php/revista/article/view/3>. Acesso em 03 jan. 2024.

BRASIL, 2019, Tribunal Superior Eleitoral. Instrução 0600749-95.2019.6.00.0000. DJE nº 236/2021. fl. 64. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650, Relator(a): Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17-09-2015, Processo Eletrônico DJe-034 Divulg 23-02-2016 Public 24-02-2016. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339864/false>. Acesso em 13 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060045282/MS, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Acórdão de 12/08/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-166, data 29/08/2022. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em 4 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental Em Recurso Especial Eleitoral 113616/ES, Relator(a) Min. Luiz Fux, Acórdão de 28/09/2017, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-237, data 07/12/2017, pág. 27/28. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em 4 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental No Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060062131/PB, Relator(a)

As consequências jurídicas da ausência de procuração nas prestações de contas eleitorais após a revogação do ART. 74, § 3º, da resolução TSE nº 23.607/19

Min. Alexandre de Moraes, Acórdão de 30/06/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-145, data 02/08/2022. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em 4 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental No Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060062131/PB, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Acórdão de 30/06/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-145, data 02/08/2022. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em 4 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos De Declaração Na Prestação De Contas Anual 060121878/DF, Relator(a) Min. André Ramos Tavares, Acórdão de 14/09/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-191, data 27/09/2023. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em 4 jan. 2024.

CARVALHO, Mateus. Manual de Direito Administrativo. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito pro-

cessual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

MENDES, Anna Paula. A negativa de quitação eleitoral em prestação de contas extemporânea. Consultor Jurídico. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mar-17/mendes-negativa-quitacao-eleitoral-prestacao-extemporanea/>. Acesso em 4 jan. 2024.

MOTTA, Leonardo Panazzolo; DE BORTOLI, William Gustavo. As condições da ação e os pressupostos processuais no Código de Processo Civil de 2015. Anuário Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste, v. 5, p. e23971-e23971, 2020. Disponível em <https://periodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/view/23971/14179>. Acesso em 02 jan. 2024.

THAMAY, Rennan. Manual de direito processual civil. 2. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

O desafio da credibilidade eleitoral: impressões sobre a Missão de Observação Eleitoral na Colômbia



Tatiana Kolly Wasilewski Rodrigues é Mestre em Direito Negocial pela Universidade de Londrina e servidora do TRE/PR. Assessora da Ouvidoria (unidade encarregada da proteção de dados) no TSE

A Missão de Observação Eleitoral na qual participei foi organizada pela Transparencia Electoral e pela Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (CAOESTE). A equipe era composta por 23 observadores de diversos países, incluindo Argentina, Brasil, El Salvador, Equador, México, Peru e República Dominicana. A liderança notável estava a cargo de Dora Martínez de Barahona, Presidente do Tribunal Supremo Eleitoral de El Salvador. O objetivo da missão era observar as eleições territoriais realizadas em 29 de outubro na Colômbia.

A experiência foi enriquecedora e proporcionou intercâmbio cultural entre os observadores internacionais. Também tivemos a oportunidade de interagir com integrantes de outras missões, como a Missão de Observação Eleitoral (MOE) da Organização dos Estados Americanos (OEA), liderada pela jurista Soledad García Muñoz, professora da Universidade Georgetown Law e ex-Relatora Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais da Comissão Intera-

mericana de Direitos Humanos. A MOE da OEA era composta por 25 pessoas, incluindo especialistas e coordenadores regionais de 14 nacionalidades.

Além disso, também conhecemos os observadores da Associação de Órgãos Eleitorais Mundiais (A-WEB), a maior organização internacional no campo da gestão eleitoral. A equipe da A-WEB incluiu representantes do Tribunal Supremo Eleitoral da Bolívia, do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil, do Conselho Nacional Eleitoral do Equador, do Tribunal Eleitoral do Panamá e do Registro Nacional de Identificação e Estado Civil do Peru.

Nossa capacitação e as atividades de observação foram coordenadas pela Registraduría Nacional del Estado Civil e pelo Consejo Nacional Electoral, realizadas no período de 26 a 29 de outubro. Essas atividades foram cruciais para compreender a complexidade do processo eleitoral colombiano e os desafios enfrentados para garantir sua integridade. Destacamos a presença de autoridades importantes, como o Presidente do Conselho Nacional Eleitoral, Dr. Alfonso Campo Martínez, o Registrador Nacional do

O desafio da credibilidade eleitoral: impressões sobre a Missão de Observação Eleitoral na Colômbia

Estado Civil, Dr. Alexander Vega Rocha, e o Ministro do Interior, Dr. Luis Fernando Velasco. As discussões abrangeram desde a participação das mulheres na política, abordada pela Dra. Natalia Ángel, Magistrada da Corte Constitucional, até questões técnicas e tecnológicas relacionadas ao processo eleitoral colombiano, apresentadas pelo Dr. Alejandro Campo, Gerente de Informática da Registraduría Nacional do Estado Civil.

Além disso, temas como financiamento de campanhas eleitorais, controle dos processos eleitorais sob a visão de organizações da sociedade civil e o papel da Procuradoria Geral da Nação nas eleições territoriais foram amplamente debatidos.

As Eleições Territoriais de 2023 foram realizadas em 29 de outubro, das 8h às 16h, para a escolha de cargos de nível local e regional. Foram eleitos 32 governadores, um para cada departamento do país, com exceção da cidade de Bogotá, que, por ser um Distrito Capital, não participa na eleição de um governador. Esses governadores assumiram a responsabilidade de serem as principais autoridades executivas em seus departamentos, encarregados da administração e da implementação de políticas, programas e projetos regionais.

Ao todo, 1.103 prefeitos foram eleitos, um para cada município, com a missão de liderar a administração municipal. Eles foram incumbidos de tomar decisões críticas em áreas como infraestrutura, educação, saúde e segurança, além de gerenciar os orçamentos municipais. Foram preenchidas 418 cadeiras de deputados departamentais, que se tornaram responsáveis pela aprovação de leis e políticas em seus respectivos departamentos.

O pleito resultou na eleição de 12.072 vereadores, que assumiram o papel de

promulgar leis municipais e realizar o controle político em suas localidades.

Com a eleição de 6.513 membros para as Juntas Administrativas Locais JALs, estes se tornaram responsáveis pela gestão de questões locais e pela representação dos interesses dos bairros em matérias de serviços públicos, infraestrutura e desenvolvimento comunitário.

O sistema eleitoral adotado nas Eleições Territoriais da Colômbia em 2023, apresenta particularidades interessantes, especialmente quando comparado com o sistema brasileiro. A compreensão dessas diferenças é crucial para apreciar a diversidade dos mecanismos democráticos na América Latina.

Nas eleições colombianas para governadores e prefeitos, o processo é majoritário simples, ou seja, vence o candidato que obtém a maior quantidade de votos, independentemente de alcançar ou não uma maioria absoluta (mais de 50% dos votos). Este método é direto e geralmente utilizado em eleições executivas ao redor do mundo, focando na obtenção de uma liderança clara para posições de tomada de decisão unipessoal.

Existe a possibilidade de um segundo turno para a eleição da prefeitura de Bogotá, e foi introduzida por meio do Ato Legislativo 03 de 2019, que alterou o artigo 323 da Constituição Política da Colômbia. Essa mudança estipula que, para ser eleito prefeito de Bogotá, um candidato deve alcançar 40% dos votos totais e ter uma vantagem de pelo menos 10 pontos percentuais sobre o segundo candidato mais votado.

Para as cadeiras das Corporações Públicas, como Assembleias Departamentais, Conselhos Municipais e Juntas Administradoras Locais (JAL), o sistema utilizado é mais complexo, baseando-se

O desafio da credibilidade eleitoral: impressões sobre a Missão de Observação Eleitoral na Colômbia

no coeficiente eleitoral. Este coeficiente é uma fórmula matemática que determina o número de votos necessários para que uma lista partidária obtenha uma cadeira. O limiar eleitoral é uma variável crucial nesse cálculo, estabelecendo o mínimo percentual de votos que uma lista precisa alcançar para ser elegível para a distribuição de cadeiras. As listas podem ser preferenciais, onde os eleitores escolhem tanto o partido quanto um dos candidatos da lista, ou não preferenciais, onde votam apenas no partido, sem especificar o candidato.

A principal diferença entre os sistemas colombiano e brasileiro reside na eleição para os cargos legislativos. Enquanto a Colômbia utiliza o coeficiente eleitoral com a possibilidade de listas preferenciais ou não preferenciais, que impacta diretamente na forma como as cadeiras são distribuídas entre os candidatos das listas partidárias, o Brasil adota o sistema proporcional de listas abertas, onde os votos nos candidatos influenciam diretamente na distribuição das cadeiras, promovendo uma competição intrapartidária.

Na Colômbia, o voto é considerado um direito voluntário, não obrigatório. No entanto, existem benefícios para os cidadãos que exercem o direito de voto, como por exemplo, desconto de 10% nas mensalidades de instituições de ensino superior, desconto de 10% no valor da emissão do passaporte. Além disso, é possível obter um desconto de 10% no procedimento inicial ou na segunda via da expedição do certificado militar, ou então uma redução de um mês no tempo de serviço militar. Adicionalmente, também podem ter direito à aplicação para bolsas de estudo e subsídios de habitação. Esses incentivos destinam-se a encorajar a participação cívica e o exercício do voto, proporcio-

nando benefícios tangíveis aos eleitores.

Podem votar todos os cidadãos colombianos com 18 anos ou mais registrados no Censo Eleitoral da Registraduría Nacional. A modalidade de voto é presencial, porém estão sendo desenvolvidos planos pilotos em alguns postos de votação para implementar o voto eletrônico misto.

No dia das eleições, o presidente da Colômbia, Gustavo Petro, realizou a cerimônia oficial de abertura da observação eleitoral na Plaza de Bolívar, onde fez um discurso ao lado da prefeita de Bogotá, Claudia López. Na oportunidade, foi ressaltada a importância das missões eleitorais e foram repassadas várias informações sobre a morte de uma funcionária eleitoral e o assassinato de Duperly Arévalo Carrascal, durante o incêndio da sede da organização em Gamarra, Cesar, caso sobre o qual solicitou investigação.

No contexto da missão de observação eleitoral em Bogotá, os observadores internacionais foram meticulosamente alocados em diversas rotas estratégicas para uma cobertura abrangente dos procedimentos eleitorais. A experiência de observação em Bogotá revelou-se particularmente instrutiva, com ênfase na autenticação biométrica dos eleitores, uma medida inovadora para assegurar a integridade do processo eleitoral. Além disso, a observação atenta ao trabalho das autoridades de mesa e à organização das urnas e cédulas eleitorais proporcionou insights valiosos sobre a eficácia e a transparência do sistema eleitoral local.

A rota designada ao grupo de observadores brasileiros destacou-se por abranger bairros de maior vulnerabilidade social, oferecendo uma perspectiva única sobre as disparidades socioeconômicas e seus impactos na participação eleitoral. Acompanhados pela polícia e por

O desafio da credibilidade eleitoral: impressões sobre a Missão de Observação Eleitoral na Colômbia

funcionários eleitorais, os observadores adentraram as regiões mais remotas e elevadas, aproximando-se da realidade vivenciada pelas comunidades mais desfavorecidas. Essa incursão não apenas ampliou a compreensão sobre o contexto eleitoral colombiano, mas também ressaltou a importância do voto como um direito universal, transcendendo barreiras sociais e geográficas

A efervescência do dia das eleições refletiu o compromisso cívico do povo colombiano com a democracia. A atmosfera vibrante e a participação entusiástica dos eleitores evidenciaram o peso da esperança e da expectativa na escolha de seus representantes. O engajamento comunitário nos locais de votação serviu como um testemunho poderoso do espírito democrático, reafirmando a eleição como um pilar fundamental na construção e no fortalecimento da sociedade.

O encerramento das urnas, pontualmente às 16h, marcou o início de uma etapa crítica do processo eleitoral. Os procedimentos de fechamento das seções eleitorais foram em geral seguidos à risca, porém, desafios emergiram durante a contagem dos votos. A falta de organização prévia levou a atrasos e inconsistências, culminando na necessidade de recontagens em certas seções. Este aspecto sublinhou a importância da preparação e da formação dos mesários, assim como da implementação de práticas mais eficientes para garantir a precisão e a confiabilidade dos resultados eleitorais.

Essa jornada de observação eleitoral, com suas descobertas e desafios, não apenas forneceu uma visão abrangente do processo eleitoral colombiano, mas também destacou a resiliência e o compromisso dos cidadãos e autoridades com a democracia. A experiência refor-

çou a convicção de que a observação eleitoral é uma ferramenta vital para o fortalecimento das práticas democráticas, promovendo a transparência, a justiça e a inclusão em sistemas eleitorais ao redor do mundo.

A participação eleitoral foi de 59,08% dos cidadãos habilitados para votar nas eleições municipais, um leve decréscimo em comparação com 2019, que teve uma participação de 60,55%. A abstenção eleitoral aumentou de 39,44% em 2019 para 40,91% nestas eleições, com um total de 22.988.093 colombianos votando dos 38.905.005 habilitados para eleger prefeitos. A participação foi ligeiramente maior na eleição de governadores, com 59,77% do eleitorado votando, o que representa uma diminuição em relação às eleições de 2019. O número de votos em branco também foi significativo, contabilizando 982.041, ou 4,44% do total

As eleições na Colômbia se destacam por vários aspectos únicos. Isso inclui a transformação das FARC de um grupo armado em um partido político, com garantia de assentos no Congresso. Além disso, a utilização de urnas transparentes e a persistência do voto em papel são características notáveis. A apuração vocal dos votos e a ênfase na segurança eleitoral também merecem destaque. A alta participação feminina, embora a representatividade seja limitada, e o tratamento respeitoso oferecido aos observadores internacionais refletem o compromisso colombiano com a transparência e a democracia, apesar dos desafios, como a violência política.

Uma diferença metodológica notável entre os dois países é o método de votação. Enquanto o Brasil adota a urna eletrônica, a Colômbia mantém um sistema de votação em papel e urnas transparentes.

O desafio da credibilidade eleitoral: impressões sobre a Missão de Observação Eleitoral na Colômbia

Isso suscita questões sobre segurança, transparência e confiabilidade dos sistemas eleitorais. Além disso, a persistente ameaça da violência política, resquício dos longos anos de conflito interno da Colômbia, emergiu como um dos maiores desafios observados, mesmo que a natureza e o contexto da violência eleitoral difiram dos enfrentados pelo Brasil.

Em 2016, após anos de negociações, um histórico acordo de paz foi alcançado na Colômbia. Embora tenha enfrentado resistência de alguns setores da sociedade, o acordo estabeleceu compromissos essenciais, incluindo a desmobilização das FARC e sua transformação em um partido político legal. Apesar dos desafios, o acordo de paz marcou um ponto importante na história da Colômbia, encerrando formalmente décadas de conflito e abrindo caminho para a construção de uma paz duradoura. Esse processo continua sendo central na política colombiana, focando na implementação e reconciliação.

Em 2023, as eleições na Colômbia foram marcadas por um preocupante aumento da violência política, com um total de 179 casos de violência contra candidatos desde o período pré-eleitoral. Isso representa uma ameaça generalizada à democracia, limitando a participação e a representação política. O governo mobilizou mais de 120 mil soldados para garantir a segurança durante as eleições, dado o aumento da violência. No entanto, um relatório recente indicou que mais de 36% dos municípios enfrentam um alto risco de violência durante as eleições, destacando a necessidade de medidas de segurança reforçadas. O "risco extremo" em 104 e "risco máximo" em cem municípios, além da identificação de outros 286 com "alto risco", refletem a complexidade da segurança nas eleições colombianas.

A missão de observação eleitoral na Colômbia proporcionou uma experiência enriquecedora e educativa, especialmente para profissionais envolvidos no campo do direito eleitoral. A oportunidade de vivenciar de perto o processo eleitoral em áreas desafiadoras da Colômbia ampliou a compreensão das complexidades enfrentadas por um país que busca consolidar sua democracia. A experiência não se limitou a registros acadêmicos, mas também promoveu uma apreciação mais profunda da contínua jornada da democracia. O testemunho do compromisso e espírito democrático do povo colombiano deixou uma impressão duradoura e reforçou a importância do engajamento cívico e da participação democrática como pilares fundamentais para uma sociedade justa e equitativa.

Diante de todas as informações e reflexões compartilhadas sobre a Missão de Observação Eleitoral na Colômbia, é inegável que o desafio da credibilidade eleitoral se apresenta como um tema de extrema relevância. Nossa experiência no terreno, acompanhando de perto as eleições colombianas, nos permitiu não apenas analisar o processo eleitoral em si, mas também compreender a complexidade dos desafios enfrentados por uma nação em busca de consolidar sua democracia, mesmo em meio a adversidades como a violência política. A alta participação cívica e o compromisso do povo colombiano com o exercício do voto são admiráveis, e a transição das FARC de um grupo armado para um partido político é um marco na história do país. No entanto, a persistente ameaça da violência e os desafios logísticos e organizacionais evidenciam que o caminho para fortalecer a credibilidade eleitoral é longo e complexo.

BOLETIM abradep

Número 10
Janeiro/2024

Seja um(a) autor(a) do Boletim ABRADEP

O **Boletim ABRADEP** é veiculado trimestralmente e nós contamos com sua valorosa contribuição. Participe para o aprimoramento da produção científica relacionada ao direito eleitoral e político.

O envio do trabalho deverá ser feito por correio eletrônico do Boletim, para o endereço boletim@abradep.org, logo após o preenchimento do formulário de cadastro: <https://forms.gle/hjyFzc5ZTFpyb8kCA>.

Não é exigida titulação mínima para submissão de artigos ao processo de avaliação mas o artigo deve ser inédito. As normas estão disponíveis no link a seguir: <https://abradep.org/boletim-normas>.